

FACULTAD DE
GESTIÓN Y
ALTA DIRECCIÓN



COMPRAS ELECTRÓNICAS: EL CONVENIO MARCO DE ÚTILES DE ESCRITORIO COMO HERRAMIENTA PARA EL FUNCIONARIO PÚBLICO EN EL PERIODO 2010 - 2012

**Tesis presentada para obtener el Título Profesional
de Licenciado en Gestión Pública**

por

Medina Villafuerte, Gustavo Alonso 20071034
Mezarina Muriel, Jimena 20064433

Lima, 18 de marzo de 2013

FACULTAD DE
GESTIÓN Y
ALTA DIRECCIÓN



Esta tesis

**COMPRAS ELECTRÓNICAS: EL CONVENIO MARCO DE ÚTILES DE
ESCRITORIO COMO HERRAMIENTA PARA EL FUNCIONARIO
PÚBLICO EN EL PERIODO 2010 – 2012**

ha sido aprobada.

[Presidente del Jurado]

[Asesor de la Tesis]

[Jurado]



FACULTAD DE
GESTIÓN Y
ALTA DIRECCIÓN



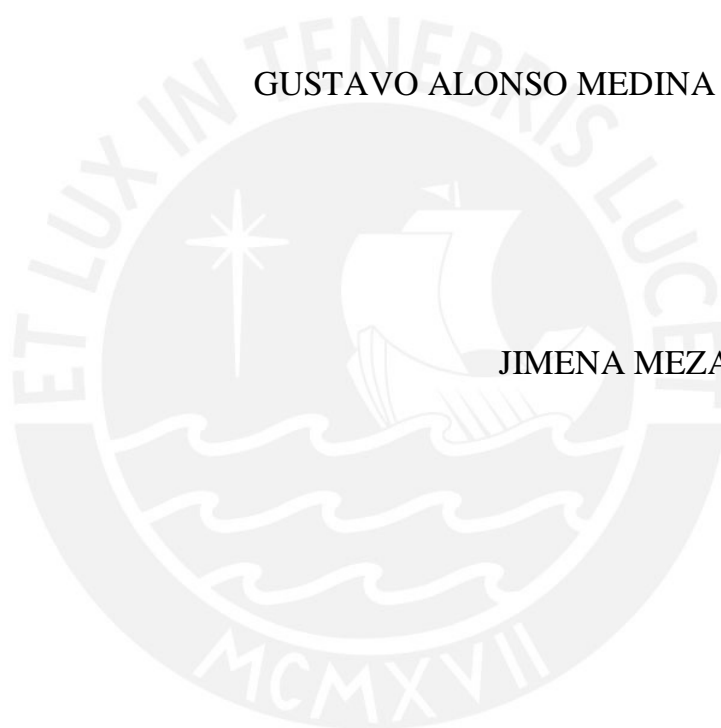
PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

A

GUSTAVO ALONSO MEDINA VILLAFUERTE

A

JIMENA MEZARINA MURIEL



ÍNDICE GENERAL

1.	Introducción	1
2.	La presencia del Estado a través las políticas públicas	2
2.1	Generación de valor en el sector público	4
2.2	Las funciones del Estado	9
2.2.1	Las compras públicas como actividad de soporte en el Estado	12
3.	Las Compras Públicas.....	18
3.1	Las compras y los tipos de mercados	19
3.1.1	Competencia perfecta	20
3.1.2	Competencia imperfecta	21
3.1.3	Regulaciones en el mercado.....	25
3.1.4	Teoría de juegos	30
3.1.5	Problema de Agente – Principal.....	32
3.2	¿Qué compra el Estado?	36
3.3	Cadena abastecimiento	38
3.4	Las etapas en las compras públicas	41
3.4.1	La programación y los actos preparatorios	42
3.4.2	La selección.....	46
3.4.3	La ejecución contractual	48
3.4.4	Evaluación del proceso de compra	51
3.5	Los mecanismos de contratación clásicos	55
3.5.1	Procedimientos clásicos.....	55
3.5.2	Las compras corporativas	57

3.5.3	Subasta inversa.....	58
4.	E- Procurement.....	60
4.1	TIC's.....	65
4.2	Las modalidades en el e-Procurement	66
4.2.1	Aplicación del e-Tendering.....	67
4.2.2	Aplicación del e-Bidding	69
4.2.3	Aplicación del e-Purchasing	71
5.	El sistema de contratación: Caso peruano y su evolución	74
5.1	Caracterización del Perú	75
5.2	Compras públicas electrónicas en el Perú: sus debilidades	77
5.3	Las etapas de las compras públicas en el Perú	82
5.3.1	La programación de las compras públicas.....	84
5.3.2	La selección.....	85
5.3.3	Gestión de contratos y conformidades.....	86
5.3.4	Evaluación de compras públicas en Perú.....	87
6.	Aplicación del Convenio Marco en Perú.....	90
6.1	Caso de estudio: el Convenio Marco de Útiles de Escritorio	94
6.2	Propuesta Metodológica	96
6.3	Instrumentos.....	104
6.4	Resultados	109
7.	Conclusiones y recomendaciones.....	122
	Bibliografía	126
	Anexos	138

LISTAS DE TABLAS

Tabla 1: Características de estadidad de Oszlak	9
Tabla 2: Causas del monopolio	22
Tabla 3: Ventajas de la planificación de compras	45
Tabla 4: Criterios de selección de proveedores.....	47
Tabla 5: Descripción de las modalidades de contratación del ACP	56
Tabla 6: Organización para la aplicación de compras públicas dentro de una entidad	62
Tabla 7: Resumen de beneficios del empleo de compras electrónicas	64
Tabla 8: Aspectos comparados de las compras electrónicas en América Latina	70
Tabla 9: Beneficios del e-Purchasing	73
Tabla 10: Top 20 entidades que compran papelería por Convenio Marco de febrero 2011- febrero 2012	95
Tabla 11: Entidades Públicas seleccionadas	96
Tabla 12: Matriz de Evaluación y definiciones.....	99
Tabla 13: Matriz de indicadores.....	101
Tabla 14: Número de entidades que usa el Convenio Marco de útiles de escritorio (modelo).....	103
Tabla 15: Comparación de técnica de la aplicación del Convenio Marco (modelo).....	104
Tabla 16: Matriz de resultados (modelo).....	104
Tabla 17: Evolución de montos adjudicados por Convenio Marco 2006-2012 (en miles de nuevos soles)	112
Tabla 18: Progreso en indicadores del Convenio Marco de Útiles de escritorio 2011 ...	114
Tabla 19: Número de entidades que usa el Convenio Marco de útiles de escritorio.....	115

Tabla 20: Monto de gasto en compras de útiles de escritorio por Convenio Marco de las entidades seleccionadas	115
Tabla 21: Comparación de técnica de la aplicación del Convenio Marco.....	116
Tabla 22: Duración estimada de un proceso (días)	117
Tabla 23: Sueldo promedio personal de OEC.....	118
Tabla 24: Costo horas hombre	118



ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Mapa para la creación de valor	5
Ilustración 2: Triángulo estratégico de Moore	7
Ilustración 3: Modelo de cadena de valor	13
Ilustración 4: Mapa de procesos del Estado.....	15
Ilustración 5: Valor en el sector público	16
Ilustración 6: Ámbitos de acción.....	31
Ilustración 7: Gestión del proceso logístico	39
Ilustración 8: Costos involucrados en la secuencia logística Compras – Operaciones/ Almacenamiento – Distribución.....	40
Ilustración 9: Modelo de compras públicas	42
Ilustración 10: Planificación de las Adquisiciones.....	46
Ilustración 11: El ciclo de gestión de contratación.....	53
Ilustración 12: Intercambio eficiente	60
Ilustración 13: Objetivos del e-Government Procurement	61
Ilustración 14: e-Tendering	67
Ilustración 15: Funcionalidad del e-Procurement	68
Ilustración 16: e-Purchasing.....	72
Ilustración 17: Etapas de las compras públicas	83
Ilustración 18: Evaluación al sistema de Contrataciones Públicas-OECD.....	90
Ilustración 19: Beneficios de usar el Convenio Marco.....	91
Ilustración 20: Funcionarios involucrados en el proceso de compra de útiles de escritorio	98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Valor adjudicado agregado de útiles de escritorio y papelería para 2006 y 2009 (en miles de nuevos soles)	110
Gráfico 2: Valor adjudicado total de útiles de oficina y papelería a nivel nacional por procesos de selección clásicos (en miles de nuevos soles)	111
Gráfico 3: Evolución de los montos adjudicados por Convenio Marco 2006-2012 (miles de nuevos soles).....	113
Gráfico 4: Valor adjudicado total según modalidad para el 2011 y 2012 (en millones de nuevos soles)	114



ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Resumen de la evolución de la normativa de contrataciones del Perú	138
Anexo 2: Tabla de situaciones de Principal – Agente	138
Anexo 3: Aprovechamiento de e-Procurement según tamaño de organización e industria.	139
Anexo 4: Información general de entidades seleccionadas	140
Anexo 5: Información presupuestal general	142
Anexo 6: Entrevistas sintetizadas sobre debilidades del sistema de compras	143
Anexo 7: Listado de entrevistados y entrevistas realizadas	149
Anexo 8: Guías de entrevista empleadas	169
Anexo 9: Matriz de Resultados	180
Anexo 10: Aspectos de mejora del Convenio Marco de Útiles de Escritorio.....	184
Anexo 11: Valor adjudicado total de útiles y papelería a nivel nacional 2006 – 2009 (Nuevos Soles)	185
Anexo 12: Montos adjudicados de útiles de escritorio para los tipos de entidades del Estado (Nuevos soles).....	185
Anexo 13: Montos adjudicados de útiles y papelería a nivel nacional por procesos de selección clásicos (Nuevos Soles)	185
Anexo 14: Principales variables geográficas que podrían afectar en el uso del Convenio Marco	186
Anexo 15: Análisis de Correlación.....	187

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP: Acuerdo Plurilateral de Contrataciones Públicas
ADB: Banco Asiático de Desarrollo
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CAD: Ciudadanos al Día
CIPE: Center for International Private Enterprise
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONSUCODE: Consejo Superior de Contrataciones del Estado
FONAFE: Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance
INAP: Instituto Nacional de Administración Pública
INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática
ISSA: International Social Security Association
MPFN: Ministerio Público y Fiscalía de la Nación
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
OEC: Órgano Encargado de las Contrataciones
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development
OMC: Organización Mundial de Comercio
OSCE: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PAC: Plan Anual de Contrataciones
PBI: Producto Bruto Interno
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ROF: Reglamento de organización y funciones
RNP: Registro Nacional de Proveedores
SEACE: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
TIC: Tecnología de la Información y Comunicaciones

Agradecimientos a

A Luis Soltau, Judith Miloslavich, Raúl Torres, Felipe Chacón, Nelson Shack, Lilian
López, María Elena Sánchez

A las personas entrevistadas que gustosamente nos dieron su tiempo,

A nuestras familias que nos apoyan en todo momento,

Y a todos ellos por despertar en nosotros, sus hijos y alumnos, el dolor de la lucidez.

RESUMEN EJECUTIVO

La importancia de la existencia del Estado es que sus acciones generan valor para la sociedad. Sin embargo, la necesidad de estandarizarlas al interior de las organizaciones públicas, a fin de aplicar medidas de control sobre el uso de los recursos públicos y permitir el escrutinio de la población. Uno de estos procedimientos estandarizados es el de abastecimiento el cual representa el conjunto de insumos (bienes y servicios), normas y personas que requieren las entidades para desempeñar sus funciones y así generar valor público¹.

Las compras públicas representan el mecanismo que emplea el Estado para obtener bienes y servicios, en la cantidad y calidad necesarias y en el momento en el que se les requiere, con la finalidad de asegurar los insumos para que los funcionarios realicen sus actividades. Es así que las áreas de contratación al interior de las entidades requieren procesos de compra eficientes pues emplean los recursos económicos de la población.

Con el desarrollo de las TIC's, la función de compras en las organizaciones cambió. En el sector público este cambio generó la implementación de modalidades de compra electrónicas que ayudaron a la reducción costos tanto para las entidades y para los proveedores. En el caso peruano se incluyeron las modalidades de Subasta Inversa Electrónica y Convenio Marco. Esta última es cuestión de la presente investigación.

El Convenio Marco es una plataforma virtual en la cual es posible vincular la oferta y demanda de bienes de baja complejidad, gran demanda y poco precio. Entre los beneficios del Convenio Marco para los funcionarios públicos se encuentran: menores costos administrativos, ahorro en tiempo del proceso, el fomento de la competencia, discrecionalidad al comprador público para que elija al proveedor del bien que requiere sopesando sus necesidades de calidad, precio y oportunidad en la compra. Además, busca trasladar el costo de almacenaje al proveedor, ya que se puede comprar varias veces sin incurrir en fraccionamiento.

¹ Para el año 2006 el mercado de compras públicas demandaba anualmente el 10% del PBI mundial, o el equivalente al 80% del comercio global. En el caso del Perú, las compras públicas representaron al 2011 el 13% del PBI nacional. De ese 13% el 1.05% corresponde la compra de útiles de escritorio para el mismo año (Ulloa 2006: 5).

Para el 2011 el gobierno central peruano gastó cerca de 250 millones de nuevos soles en útiles de escritorio, lo cual representa el 1.05% del total de compras públicas. Luego le siguen las Entidades del FONAFE con 16.71% y finalmente la Instancia Descentralizada con 11.57%, según los datos del OSCE².

En el año 2007, la primera experiencia del Perú aplicando el Convenio se adjudicaron cerca de 19,730 miles de soles mientras que el 2012 se adjudicaron casi 110,670 miles de nuevos soles³, lo cual muestra la tendencia creciente en la aplicación de la modalidad al interior de las entidades.

Se aplica la investigación explicativa a través de las entrevistas realizadas a los actores clave en la cadena de compras de útiles de escritorio. Su importancia radica en el conocimiento estratégico y operativo que poseen acerca de este proceso en las entidades seleccionadas para la investigación (Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Fuerza Aérea del Perú y ESSALUD).

Por otro lado, la investigación cuantitativa se basa en el análisis de datos secundarios de mayor confiabilidad a nivel sistémico considerando todas las entidades públicas y en el análisis de la duración de proceso de compra al interior de las entidades seleccionadas. Asimismo, la investigación cualitativa considera solo a las seis entidades pues representan el 19% de compras de útiles de escritorio en el Convenio Marco para el período febrero de 2011 a febrero de 2012⁴.

La investigación cuantitativa y cualitativa muestra que hay mayor eficiencia en tiempo y costos administrativos, así como eficacia y satisfacción respecto al cumplimiento de los requerimientos de calidad, cantidad y descripción del producto. A partir de esto se apoya la disposición a seguir usando la modalidad. Sin embargo, se mantiene la insatisfacción en la distribución de los materiales, mas no en el tiempo de compra.

² Los datos refieren al Informe Anual de Contrataciones Públicas 2011 – Resultados Definitivos.

³ Los datos refieren al Informe Anual de Contrataciones Públicas 2012 – Resultados Preliminares (Consulta al 28 de febrero 2013).

⁴ Los datos analizados para el periodo febrero de 2011 a febrero de 2012 son extraídos del Reporte Anual de Operaciones en el Catálogo Electrónico del Convenio Marco de Útiles de Escritorio del 28 de febrero de 2011 al 28 de febrero de 2012.

1. Introducción

La presente investigación académica explora la relación de la satisfacción de los actores involucrados y usuarios con respecto a las compras públicas bajo la modalidad del Convenio Marco de útiles de escritorio con la mejora de la eficiencia, de eficacia y oportunidad de las compras de útiles de escritorio. A partir de un marco teórico relacionado a las compras públicas, y más específicamente a las compras públicas electrónicas es que se inicia la investigación.

En el segundo capítulo se abarca desde la presencia del Estado y la importancia de las compras públicas como herramienta para el cumplimiento de sus funciones y la generación de valor, hasta las ventajas de las compras electrónicas y sus diferentes modalidades. Además se explica el objetivo de las políticas públicas y cómo representan la herramienta que emplean los Estados para generar valor para los ciudadanos. Asimismo se explican las funciones del Estado desde la perspectiva de gestión y se da énfasis a la función de apoyo de abastecimiento, es decir: compras públicas.

En el capítulo 3 se ahonda en el tema de Compras Públicas dentro del cual se explican los tipos de mercado que existen y la interacción de los agentes que participan. Es así que se habla de la teoría de juegos y del modelo principal – agente. Asimismo, dado que en el capítulo anterior se señalaron las razones de la necesidad de comprar del Estado, en este capítulo se muestra qué es lo que compra y/o contrata y se introducen las variables involucradas en la investigación las cuales representan los ámbitos de evaluación de los procesos de compra, a partir del enfoque de cadena de valor y cadena de abastecimiento. Luego, enfocando la investigación hacia el sector público, se describen las particularidades de las etapas de las compras públicas, y los mecanismos de contratación clásicos que aplican los Estados.

El capítulo cuatro trata sobre las compras electrónicas, el e-Procurement. Se muestran las ventajas a las que se puede acceder a partir de la introducción de las TIC's. Además, a partir del uso de plataformas electrónicas, las compras se pueden simplificar pues la tecnología permite tener mejor información en un tiempo adecuado. A su vez, el e-Procurement se divide en distintas modalidades, dependiendo de la naturaleza de la

compra o de las características del bien comprado. Es así que la investigación se refiere al e-Tendering (licitaciones electrónicas), e-Bidding (subasta electrónica) y al e-Purchasing (compra por catálogo electrónico). Es sobre la última modalidad que se explica el caso peruano en el siguiente capítulo.

En el capítulo cinco se aterriza el marco teórico investigación al caso peruano sobre compras públicas, especialmente sobre el Convenio Marco de Útiles de Escritorio. Asimismo se explican las particularidades de las etapas del proceso de compra en Perú, bajo la normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE.

El caso de estudio se presenta en el capítulo seis, el cual incluye la pregunta a investigar, la hipótesis y la justificación de la investigación. Por otro lado, la metodología elaborada para responder la hipótesis planteada es explicativa puesto que se busca comprobar la misma a través de entrevistas que buscan encontrar la “influencia recíproca entre variables”, que en este caso son: eficacia, eficiencia, oportunidad y satisfacción.

Cabe resaltar la aplicación de una metodología mixta con la finalidad de mostrar el análisis cuantitativo de datos secundarios extraídos principalmente del OSCE. Estos han sido interpretados a fin de revisar la tendencia de aplicación de la modalidad con respecto al comportamiento de los procesos regulares y contestar la pregunta de la mejoría en las variables eficacia, eficiencia y oportunidad en las compras de útiles de escritorio a raíz de la introducción del Convenio Marco como modalidad de compra.

Finalmente, a partir del análisis cuantitativo y cualitativo de las percepciones de los usuarios y del análisis cuantitativo del sistema de contrataciones, se muestran los resultados encontrados en la investigación que responden a la pregunta de investigación, dando paso a las conclusiones y recomendaciones derivadas de la totalidad de la investigación.

2. La presencia del Estado a través las políticas públicas

En un contexto de fuertes vínculos entre los actores de la sociedad, y una exigencia constante de los ciudadanos por mejores servicios, se requiere el estudio de las acciones

del Estado con la finalidad de mejorar la manera en que este satisface dichas exigencias. Estas acciones son denominadas políticas públicas y son objeto de múltiples estudios.

Un primer enfoque lo presenta Lasswell al mencionar que la política pública es comúnmente asumida como orientada al valor, siendo resultado de un proceso de decisión. Además, su estudio se concentra en el conocimiento “de” y “dentro de” el proceso de decisión del orden público y cívico (1971: 2)⁵.

Más adelante, Thomas Dye define la política pública como “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1995: 2), explicando luego “nótese que se concentra no solo en las acciones del gobierno, sino también en la inacción del mismo. Esto es, lo que el gobierno decide no hacer. Se sostiene que la inacción del Estado puede tener un gran impacto en la sociedad, tanto como su acción” (1995: 4).

Junto a esto, Lahera menciona que una buena política pública relaciona los cursos de acción y el flujo de información con un objetivo político definido en forma democrática, es decir, con la participación de los respectivos actores involucrados. Además contendrá orientaciones, instrumentos, definiciones institucionales y previsión de resultados. También menciona que si las políticas públicas no son enmarcadas en un proceso de participación, se puede sesgar actores públicos (2004: 8)⁶. Para esto, cita al Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets⁷ y presenta las características de una política pública de excelencia según:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)

⁵ La referencia al orden, ya sea pública o cívica, hace hincapié en una característica fundamental del enfoque de la ciencia política. Se concentra en los problemas globales, causas y consecuencias, aunque un problema específico de una organización o individuo en particular no se pierde de vista. Traducido de Preview of policy science. Página 2

⁶ Los especialistas pueden sesgarse hacia la tecnocracia y los encuestólogos hacia el populismo inmediatista. (2004: 7)

⁷ El autor lo extrajo de: CIPE (1996): Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets, Washington

6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Entonces, la política pública se configura como un instrumento mediante el cual se intenta poner en práctica acciones que satisfacen necesidades de la sociedad. Por otro lado, la apreciación que tiene la sociedad sobre dichas necesidades es denominada “valor público”, término que abarcará el siguiente punto del estudio.

2.1 Generación de valor en el sector público

El Estado genera valor para la sociedad a través de las políticas públicas. Primero se debe definir el concepto de “generación de valor”. Antes es necesario establecer la definición de los tipos de organizaciones existentes, sin embargo la esencia siempre será de colectividad o grupo de personas alineadas a cumplir un objetivo común. Alrededor del concepto de organización existen varias definiciones, una de ellas es: “la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre funciones, niveles y actividades de los elementos humanos y materiales de un organismo social, con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de planes y objetivos señalados con anterioridad” (Gómez 1994: 191).

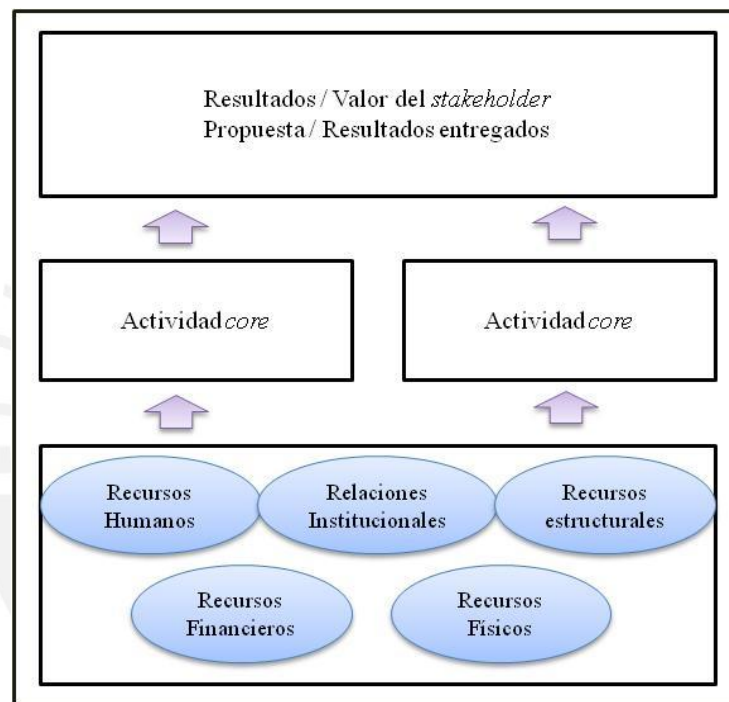
Por otro lado, para Hall una organización es entendida como:

Una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membrecías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad (1996: 33).

De esta forma se encuentran organizaciones del sector público, del sector privado y las no lucrativas ni gubernamentales. Estos tres tipos apuntan hacia distintos objetivos. En general el objetivo de las empresas privadas es incrementar la rentabilidad a fin de que

sus acciones tengan mayor valor; el de las no lucrativas ni gubernamentales es generar un bien común desde la sociedad civil; y el de una organización del sector público es generar bienestar para la comunidad. De manera que lo considerado como valor creado desde los distintos tipos de organizaciones es distinto. A continuación se presenta un mapa para la creación de valor en las organizaciones⁸.

Ilustración 1: Mapa para la creación de valor



MAR y CREELMAN

Este mapa de creación de valor fue elaborado a fin de ser un modelo para organizaciones del sector privado, sin embargo puede aplicarse a cualquier tipo de organización. En la parte baja del gráfico se aprecian los recursos (humanos, relacionales, estructurales, financieros y físicos) de la organización que son la base para la realización de las actividades *core*. Así logran los resultados esperados a fin de satisfacer las expectativas

⁸ Para Moore en el caso de las empresas privadas, “si ganan dinero, se supone que han creado valor” (Moore 1998: 108), entonces, el valor de una organización privada es medido según la rentabilidad del negocio y la manera en que los directivos definen lo valioso para sus clientes. A fin de dar a sus clientes lo que ellos esperan a partir de las actividades de su organización.

de sus clientes y *stakeholders* mediante la provisión de bienes y/o servicios y a fin de cumplir su misión. Así se crea valor según Mar y Creelman.

En el Estado el valor se genera a través de las políticas públicas, leyes, regulaciones y demás acciones de las entidades estatales a fin de lograr bienestar para la comunidad. En una democracia lo valioso se define a partir de las preferencias de la misma comunidad y por lo tanto quedan reflejadas en las políticas y decisiones del gobierno (Kelly, Mulgan, Muers 2002: 4). Asimismo lo valioso para la comunidad se determina mediante procesos de debate y negociación política (Mokate y Saavedra 2005), y, como ya se señaló, son generados a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, es decir, la gestión del gobierno. Esto es debido a que el valor público concierne a la población de toda una nación, y es, según Alford “necesariamente consumido o disfrutado de manera colectiva” (Mokate y Saavedra 2005). También se debe considerar que, al tener cada gobierno enfoques distintos, se priorizan distintos sectores de acción como por ejemplo salud o educación. Entonces queda claro que se trabaja sobre la percepción de lo que genera valor público para la sociedad en un momento dado. De esta forma es que se arman las agendas de acción para las políticas públicas.

Es así que la legitimidad del Estado en su conjunto generalmente depende de cuán bien se crea el valor para la comunidad desde las herramientas y facultades que maneja. Según Kelly y Muers el valor público está compuesto por tres categorías amplias: servicio, resultados y confianza (Gutiérrez 2003: 2). Para Moore el valor público se refiere al valor generado por los gobiernos a partir de lo que entrega a la población de tal manera que los ciudadanos puedan expresar su valoración de manera personal y colectiva, no solo mediante la renuncia a factores económicos (impuestos) sino al otorgamiento de poder coercitivo a una estructura organizativa, que es el Estado a fin de gobernar sobre la comunidad (Moore 1998).

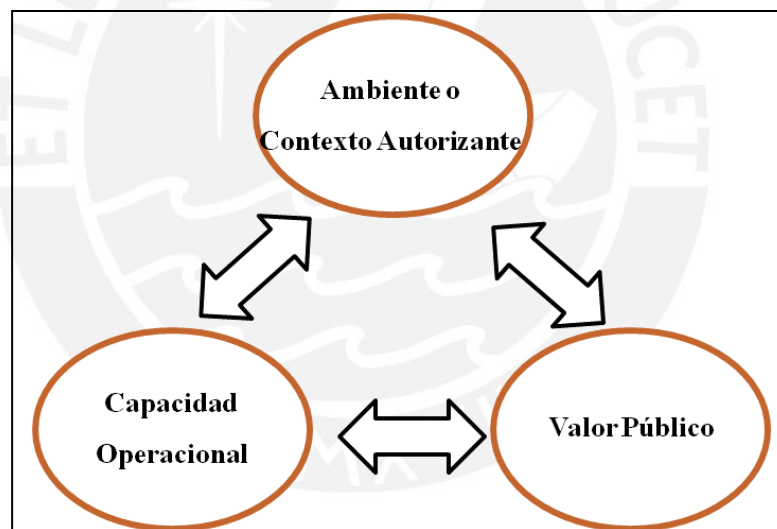
Entonces, el valor público es el objetivo de las instituciones públicas y por tanto debería serlo de sus trabajadores, por lo que los “clientes” para quienes trabajan dichas

instituciones es la comunidad en general. Sin embargo, debe considerarse los clientes ocultos⁹ que son los beneficiarios indirectos de las actividades del Estado.

Valor público también significa que el Estado debe realizar sus funciones de manera eficiente pues se espera que emplee de la mejor forma los recursos de la comunidad. Para esto, debe ser dinámico, buscando siempre la eficiencia en general y en el proceso de compras: “es también relevante la forma en que se administran e invierten esos recursos fiscales, a fin de maximizar el bienestar social” (Araya 2006: 7).

Esto se relaciona con el triángulo estratégico desarrollado por Moore ya que establece ámbitos para que los gerentes públicos puedan generar mayor valor público. Estos son: Ambiente o Contexto Autorizante, Capacidad Operacional y Valor Público.

Ilustración 2: Triángulo estratégico de Moore



<http://www.slideshare.net/confirm/MjI1NzkyMzE7bWF5ZW4=/529219-6eb54f51bbe639b8137c4245918527caea5cbf5e-slideshow>

El primero es el conjunto de actores que el gerente público necesita que autoricen su accionar. Es la comunidad, los políticos, grupos de interés, medios de comunicación, entre otros. De esta forma se valida la existencia de una situación que afecta el bienestar de la comunidad, ahí recae su legitimidad. Luego, está la capacidad operacional, que es la

⁹ Medina Giopp hace referencia al concepto que establece James E. Swiss en Adapting Total Quality Management (TQM) to Government.

capacidad de las agencias gubernamentales encargadas de realizar las acciones correctivas o preventivas relacionadas a la situación identificada. Finalmente, como tercer vértice está el valor público en sí, y especialmente su medición y reconocimiento como tal desde la comunidad. Entonces, el triángulo estratégico muestra “el problema estratégico para los gerentes públicos de imaginar y articular una visión de valor público que tenga legitimidad y apoyo y sea operacionalmente factible dentro de sus funciones y responsabilidades” (Moore 2004:9).

Por otro lado, desde las funciones burocráticas del Estado, Weber señala que para que el Estado ideal funcione este debe tener las siguientes características: burócratas organizados en una jerarquía claramente definida, y obligados por los deberes impersonales de sus cargos; las agencias y puestos organizados en una cadena de mando, con funciones claramente especificadas por escrito, creando una especialización de tareas y una determinada esfera de competencia; y el comportamiento burocrático está sujeto a control sistemático (Ozslek 2006: 7). Asimismo, Ozslek da a entender que la creación de burocracia se da para la generación de valor en la comunidad ya que una vez identificado el problema, se crean instituciones burocráticas estatales a fin de aliviar el problema en cuestión ya que cuentan con los recursos necesarios para hacerlo (Ozslek 2006: 5). Es por eso que “la burocracia estatal puede ser concebida como la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante agencias burocráticas que, a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del Estado que materializan” (Ozslek 2006: 7).

Finalmente, según Ozslek:

Podemos caracterizar a la burocracia – el aparato institucional estatal – como el sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos –expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos- de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos. La naturaleza del esquema normativo, la forma en que los recursos se estructuran, y su volumen y calidad, generarán ciertos patrones de comportamiento que a su vez pueden afectar la cantidad y calidad de los productos obtenidos (2006: 8).

Esto quiere decir que la burocracia es la vía por la cual el Estado realiza sus funciones y cumple con sus objetivos incluyendo el de generar valor público para la comunidad y así lograr su bienestar.

2.2 Las funciones del Estado

El rol del Estado es tema de estudio de varios autores. Para Kant el Estado es un ente con poder y autoridad que garantiza leyes comunes y que su razón de ser radica en hacer efectiva la justicia, que es hacer efectivo el respeto a la dignidad humana (Suárez 2008: 9). León señala que “no es suficiente que el gobierno sea fuerte y que fije las reglas institucionales, sino que tiene que velar también por el cumplimiento de las mismas, tiene que fiscalizar a los individuos y sancionar a éstos si las incumplen” (2000: 47). Para este último autor se “requiere un sistema de ordenación no sólo económico sino también político, tiene que haber necesariamente un ente (gobierno) con la suficiente autoridad para fijar las reglas institucionales” (2000: 47).

Por otro lado, Oszlak propone atributos de un Estado que le da la calidad de Estado Nacional. Estos son:

Tabla 1: Características de estatidad¹⁰ de Oszlak

Atributos de un Estado	Características
Externalización del poder	Adquisición del reconocimiento externo de la soberanía por otros estados-nación
Institucionalización de la autoridad	Reclamo exitoso del monopolio del uso de la coerción dentro de un territorio determinado, tal como sugiere la definición weberiana
Diferenciación del control	Capacidad de extraer de forma regular recursos fiscales de la sociedad, tanto para reproducir la burocracia misma como para desempeñar su rol en el establecimiento de la ley y el orden, el progreso económico y la equidad social. Desarrollar un cuerpo profesionalizado de empleados públicos capaz de llevar a cabo las crecientes responsabilidades que implica la tarea de gobernar.
Capacidad de reforzar una identidad nacional	La producción de símbolos por parte del aparato estatal que refuercen en el pueblo un sentido de pertenencia, sentimientos de nacionalidad y creencia en un destino

¹⁰ Estatidad es un término de Oszlak para referirse al “conjunto de atributos que constituyen a un “estado nacional” (2006: 11).

común.

Elaboración propia sobre la base de Oszlak 2006

Por su parte, León lo define, apoyándose en Hirshleifer¹¹ (1980) de la siguiente manera: “el Estado es ‘un sistema de subordinación que organiza a todos los individuos de un área geográfica dada, dentro de la cual se posee un monopolio efectivo de la fuerza física’. Dentro del área geográfica dada existen interacciones de carácter económico y político”¹² (2000: 46). En la misma línea, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA por sus siglas en inglés) define Estado como la reunión de territorio, población y poder, y que, además, debe perseguir determinados objetivos de interés público (2008: 5-6). Estos objetivos de interés público son los incluidos en los temas de agenda y que a su vez, generan valor público a la sociedad, de lo que ya se habló arriba.

Cabe señalar que la definición del rol del Estado parte de distintos enfoques pues varía dependiendo de las necesidades y dinámica de la sociedad. Para Oszlak “el llamado ‘rol del estado’ es una usual simplificación de las incontables formas en que sus instituciones eligen producir determinados bienes, ofrecer ciertos servicios, promover algunas actividades o regular de modos diversos las interacciones sociales” (2011: 4). Es por eso que realiza su análisis de tres niveles o perspectivas: el micro, el meso y el macro. En el nivel micro señala que los ciudadanos están en constante interacción con los distintos roles del Estado, es decir que “está presente (o también ausente) de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie” (2011: 4).

El nivel meso abarca los contenidos y orientaciones de las políticas públicas, es decir los temas incluidos en la agenda pública. Señala que esta agenda “recorta y privilegia mediante la atención y los recursos de sus instituciones, la resolución de una parte significativa de la problemática social” (2011: 5). Oszlak señala que lo importante no es la cantidad de políticas u orientaciones que incluya esta agenda, sino las consecuencias de las acciones

¹¹ Usa la definición de Teoría de precios y sus aplicaciones (1980)

¹² “La interacción económica se da, básicamente, a través del mercado, en tanto que la interacción en el plano político se da a través del gobierno. La interacción en el mercado es general-mente voluntaria, en tanto que en lo político es de subordinación. Entonces, en el terreno político se tiene a gobernantes y gobernados y existe un sistema de gobierno”. (León 2000: 46)

que se toman para afrontar dichas problemáticas y la generación de valor público en la sociedad. En última instancia el Estado es lo que hace (2011: 5).

Para el nivel macro, el rol del Estado está directa y estrechamente relacionado con los “pactos fundacionales¹³” de toda sociedad capitalista. Entonces, al igual que Weber, Oszlak señala que el Estado ejerce su poder de fuerza (coerción), pone en juego su legitimidad y emplea su capacidad de gestión. Estos pactos fundacionales se pueden resumir en: pacto de dominación, pacto funcional y pacto distributivo. El primero es sobre gobernabilidad y la correlación entre el poder y la sociedad. El segundo es sobre la división de trabajo, es decir “en cada momento histórico, Estado y sociedad definen quién es responsable de hacer qué, qué funciones se encomiendan al gobierno, al mercado y/o a las organizaciones sociales” (Oszlak 2006: 8). Finalmente el pacto distributivo es la intervención del Estado con el fin de que exista la redistribución de recursos materiales en la sociedad que es amparada y recreada por las reglas de las relaciones con la sociedad (Oszlak 2006: 6-8).

A su vez, León define el rol del Estado para tres niveles: microeconómico, macroeconómico e institucional. En el primer nivel, el Estado busca el correcto funcionamiento del mercado en la asignación de los recursos. Por lo que realiza la prestación o financiamiento de bienes públicos, como defensa, justicia, salud, entre otros. Además aplica políticas de subsidios, impuestos y regulaciones para mantener los precios¹⁴ estables para los compradores y ciudadanos. Su rol en el nivel macroeconómico es mantener la economía estable con la finalidad que los agentes puedan asignar los recursos de manera más eficiente y esta estabilidad se traduce en una economía con bajas tasas de inflación y sector externo relativamente equilibrado. León señala tres lineamientos para la participación del Estado (2000: 53-56):

- Coadyuvar al crecimiento económico a través de un sostenido en el nivel producción.

¹³ Estos pactos fundacionales son construcciones analíticas que intentan identificar las bases sobre las cuales se asienta una organización social capitalista y en donde el Estado interviene para actuar frente a las desigualdades sociales y los conflictos distributivos. Estos vienen a ser los distintos roles que el Estado toma en un nivel macro en la sociedad.

¹⁴ Los precios juegan un rol muy importante en el proceso de asignación de los recursos (León 2000: 51).

- Promover y apoyar el proceso de la investigación, acumulación del capital humano y desarrollar sus instituciones.
- Promover la prestación de servicios de salud, educación, investigación de calidad con una visión estratégica de largo plazo.

Entonces, para el nivel macroeconómico León define que para contribuir al logro de la eficiencia económica, el Estado debe:

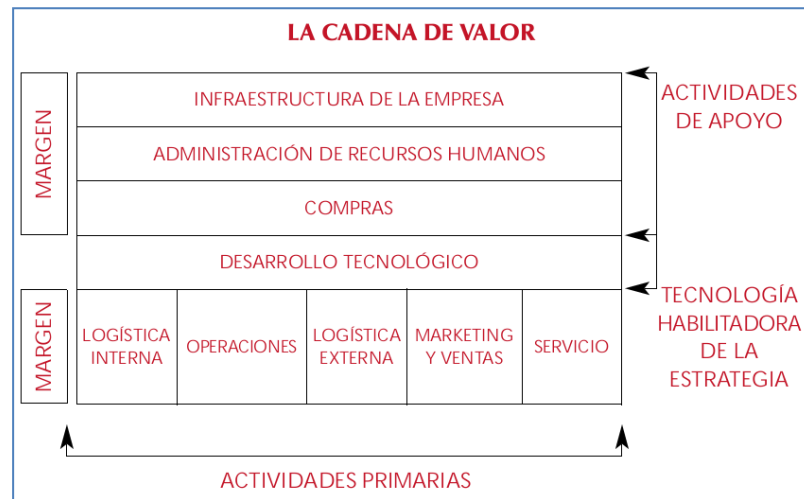
Abocarse a la búsqueda del crecimiento económico con mejora en la distribución de ingresos y al logro de la estabilidad macroeconómica necesaria mediante el manejo disciplinado y responsable de las políticas fiscales y monetarias; el gobierno debe intervenir activamente y de una manera visionaria y estratégica en el campo de la educación, salud e investigación (2000: 56).

Finalmente, en el institucional, el Estado debe mantener las instituciones necesarias y promover la vigencia de un sistema de derechos de propiedad. Esto se cumplirá mediante la prestación de servicios institucionales eficientes y eficaces (León 2000: 59). Entonces el rol del Estado va a variar según las necesidades y del contexto de la comunidad, sin embargo siempre se dará en tres grandes niveles, uno que es cerca del ciudadano, el segundo respecto a la estabilidad económica y un tercero sobre la institucionalidad del mismo y su relación con la sociedad.

2.2.1 Las compras públicas como actividad de soporte en el Estado

Queda claro que los roles o las distintas funciones del Estado deben estar sustentadas en actividades rutinarias o administrativas de las entidades que lo conforman y a su vez son parte del cumplimiento de sus políticas y objetivos. Una manera de esquematizar las actividades internas de las entidades es mediante el uso de la cadena de valor de Porter como herramienta en el planeamiento estratégico de las organizaciones ya que “disgrega a la empresa en sus actividades estratégicas relevantes para comprender el comportamiento de los costos y las fuentes de diferenciación existentes y potenciales” (Porter 2002: 51), dando así espacio para identificar “fuentes de ventaja competitiva en aquellas actividades generadoras de valor” (Velásquez 2011).

Ilustración 3: Modelo de cadena de valor



ANETCOM (S/A)

Su objetivo último es esquematizar las actividades a fin de encontrar las que generan mayor valor para el cliente y maximizarlo a la vez que se minimizan los costos. De forma que el margen entre lo que acepta pagar y los costos incurridos por la organización sea mayor. Las actividades del esquema requieren de recursos o *inputs*, los cuales se transforman en las actividades principales o del *core bussines* a fin de generar *outputs* con valor para los clientes internos o externos. Estos outputs son los bienes y/o servicios que la organización brinda a sus clientes. Este proceso de transformación se apoya sobre las actividades secundarias o de apoyo, las cuales son un conjunto de actividades que mantiene en funcionamiento la organización, también conocidas como actividades transversales. Se dividen en:

- Infraestructura
- Administración de Recursos Humanos
- Desarrollo de tecnología (TIC's)
- Compras

Asimismo, cabe señalar que, tal como señala la ilustración anterior, las actividades se apoyan especialmente en el “desarrollo tecnológico (telecomunicaciones, automatización, desarrollo de procesos e ingeniería, investigación) como habilitador de la estrategia empresarial,

es decir, que desempeñan una función de interrelación entre las actividades consideradas núcleo de la empresa” (Anetcom S/A: 33).

Con respecto a la función de compras Porter señala:

El costo de las actividades de abastecimiento por sí mismas representan con frecuencia una porción pequeña, si no insignificante, de los costos totales, pero con frecuencia tienen un gran impacto en el costo general de la empresa y en la diferenciación. Las prácticas de compra mejoradas pueden afectar fuertemente el costo y la calidad de los insumos comprados, así como a otras actividades asociadas con el recibo y uso de los insumos, y a la interacción con proveedores (2002: 56).

Por otro lado, para Telgen y Pop Sitar la función de compras emplea diversos inputs para realizar procesos que agreguen valor y lograr outputs como calidad, servicios, materiales, etc. Si compras lleva a cabo estas actividades de manera eficaz, esta salida proporciona a la organización una ventaja competitiva (2001: 803).

Con respecto a la logística interna, se cuenta desde el recibo, almacenamiento y distribución de los bienes e insumos del producto y también el manejo de materiales, control de inventarios, programación de vehículos y retorno a los proveedores (Porter 2002: 55). Asimismo, “la aparición de los nuevos sistemas de distribución y la implantación de las Tecnologías de la Información han motivado una reducción de los tiempos y de los costes de transacción, lo que obliga a revisar y optimizar todo el sistema operativo de las empresas para lograr una mayor competitividad” (Anetcom S/A: 71).

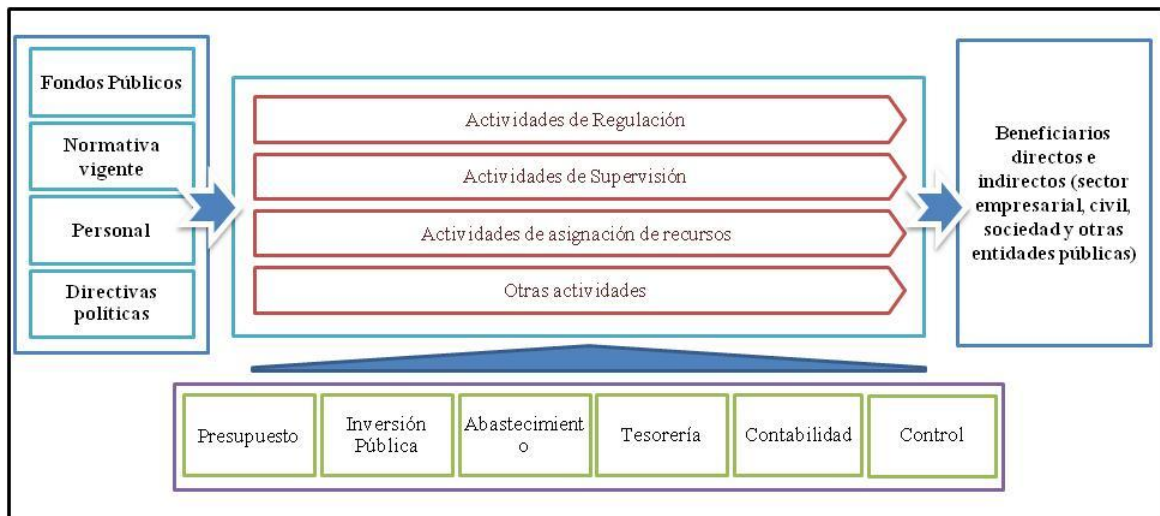
En el sector público también se puede emplear la cadena de valor, pero con ciertas variaciones:

La secuencia en que se desarrollan las actividades primarias, donde la logística externa puede incluso realizarse después de la comercialización y venta; (b) las fronteras difusas que se presentan entre la realización del servicio (operaciones), su entrega (logística externa) y su venta; y quizás la más importante, (c) el margen debería ser entendido como la utilidad social del servicio público prestado (Vera 2007: 122).

Como ya se señaló arriba, el concepto de valor en el sector público difiere del concepto de valor del sector privado. La principal diferencia entre ambas cadenas es que una cadena de valor del sector público se concentra en entregar mejores resultados u *outcomes* para la comunidad. Es con este propósito que las entidades estatales desarrollan procesos de generación de valor los cuales pueden ser enmarcados en el esquema de cadena de

valor antes descrito, usando actividades principales o de *core bussines*, las cuales son las líneas de acción del Estado. Por otro lado, se encuentran las actividades de soporte que mantiene en funcionamiento a las instituciones públicas, también llamados sistemas administrativos.

Ilustración 4: Mapa de procesos del Estado

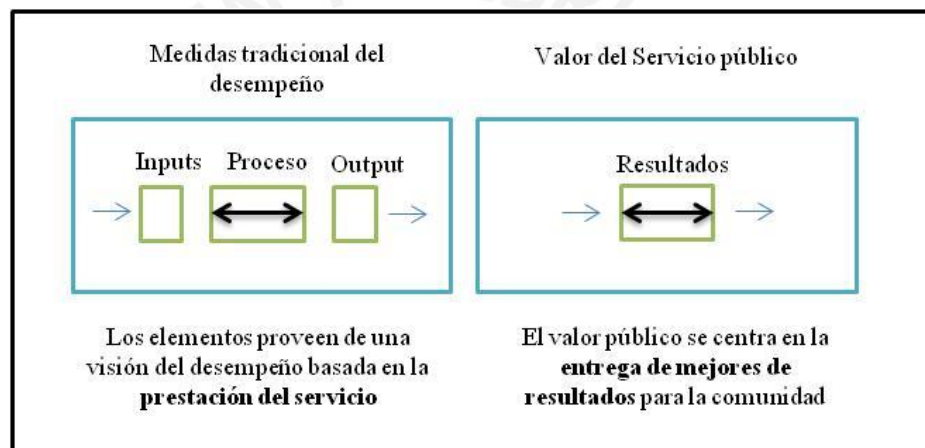


Elaboración propia sobre la base de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Este gráfico se presenta como una adaptación de la cadena de valor pues muestra que los inputs que entran, que son fondos públicos, normativa vigente, personal y directivas públicas pasan por actividades principales que son de regulación, supervisión, de asignación de recursos u otras que sean determinada en las que se transforman a fin de que la entidad esté en la capacidad de entregar un output. Este output es entendido como un servicio entregado a los beneficiarios directos e indirectos (clientes y clientes ocultos). Pero, al igual que en la cadena de valor, para lograr la realización de las actividades y por tanto la transformación de los inputs en outputs, existen procesos y/o actividades de soporte que son similares para todas las instituciones públicas. Dan soporte a los procesos y actividades principales, deben ser estándar y se aplican a todas las instituciones, en el sector público, estos procesos son conocidos como sistemas administrativos y son transversales a la gestión, en la ilustración son las señaladas en la parte baja (presupuesto, inversión pública, abastecimiento, tesorería, contabilidad y control).

Cabe señalar que las mediciones en las distintas cadenas de valor (sector público y privado) difieren. En el sector privado se manejan indicadores de proceso, eficiencia, efectividad, entre otros, mientras que los ámbitos a medir en el valor del servicio público son ambiguos. Se toman en cuenta factores diferentes ya que se tratan de medir el impacto que tienen los programas o políticas generadoras de valor público. Además, este impacto no es de momento pues no será inmediato o será breve pues también se debe considerar la comunidad futura pues el resultado debería ser aprovechado también por ellos.

Ilustración 5: Valor en el sector público



www.issa.int/wssf07/documents/ppt/2presentationParston-OM.pdf

Las actividades principales son fundamentales en cada institución y mediante el cumplimiento de sus respectivas misiones (objetivos principales) que apuntan a lograr el bien común para la sociedad. Es entonces que nos enfocamos en la actividad de compras que realiza el Estado.

Para McCue el concepto tradicional de compras tiene como “principal objetivo (...) ayudar a los administradores de los servicios de entrega en el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades, donde compras debe dar fe de la exactitud de las transacciones de compra” (2001: 74). Asimismo Framer señala que el valor es “obtener los materiales adecuados en la cantidad adecuada, que lleguen en el tiempo y lugar adecuado [oportunidad], del proveedor

adecuado, con el servicio y precio adecuados” (Telgen y Pop Sitar 2001: 804). A su vez Fung señala que la visión tradicional de compras es de reducción de costos, que afecta directamente beneficio de la empresa y el retorno y por tanto su posición competitiva en la industria (Fung 1999: 362).

Los conceptos varían según la el cambio en el entorno público y privado. Es por eso que del concepto tradicional y funcional se pasa al concepto del proceso de compras vinculado con los demás procesos y objetivos de las organizaciones. Para Fung “la gestión de compras tiene que ver con la adquisición de bienes y servicios, con el fin de contribuir a los objetivos administrativos y estratégicos de la entidad” (1999: 362). También argumenta que las compras son servicios que agregan valor en la cadena de suministro través de una fuente magra infra-estructura, cuando la gestión de las operaciones entre los miembros de la cadena de suministro interna y externa ayudará a cumplir los objetivos estratégicos de la empresa (Fung 1999: 362).

Finalmente, Telgen y Pop Sitar seleccionan categorías de valor añadido que tienen las compras¹⁵ (2001: 806-807):

- Mejores contratos
- Mejor eficiencia de las compras
- Satisfacción del cliente (mejora de la calidad y del servicio)
- Relaciones más estrechas y de cooperación con los proveedores
- Reducción de costos, mejor calidad y mayor tiempo empleado en la comercialización como resultado de la participación del departamento de compras en el proceso de desarrollo de nuevos productos.

Enmarcado en este proceso de cambio, Ulloa comenta sobre las contrataciones públicas:

Ante la liberalización comercial de los 90's el objetivo 'compra doméstico' primaba en las decisiones de los gobiernos. Ahora sin embargo, conceptos como 'trato nacional', 'no discriminación' y 'transparencia', antes diseñados para impedir una intervención pública en las acciones comerciales entre privados, se han expandido al mercado público. Un nuevo objetivo 'compra eficiente' reemplazaría al anterior (2006: 16).

¹⁵ Los autores consideran que estas categorías se aplican en todas las organizaciones, tanto del sector público como del privado.

Sin embargo la eficiencia se pierde en el sector público, según el Banco Mundial, debido a competencia restringida y ampliación de controles. Esto se traduce en el aumento de plazos, incluyendo los de ejecución, y costos administrativos. También aumenta el precio de los bienes y servicios. Como los trámites son caros, entonces se incrementan excesivamente los períodos ejecución de muchos contratos, lo que ocasiona la creación de privilegios adicionales y restringen la competencia. Esto llega a tal punto que en algunos países los costos administrativos son una proporción muy elevada y en ocasiones supera el precio del bien o servicio requerido (2004: 72).

Entonces el enfoque que debe existir en las compras públicas es que estas sean eficientes, que los productos sean de calidad, que lleguen en los momentos adecuados y que el precio sea competitivo a fin de la satisfacción de los usuarios internos de la entidad. De estos factores es de lo que tratará esta investigación.

3. Las Compras Públicas

McCue compila dos definiciones de compras públicas:

Las compras públicas son percibidas como el paso intermedio entre la determinación de una necesidad de la entidad y la satisfacción de esa necesidad por los proveedores (Coe, 1989). En la misma línea, el Instituto Nacional de Compras Públicas (NIGP)¹⁶ (1996) define las compras públicas como “la función de responsabilidad de la adquisición del equipo, materiales, suministro y servicios” (2001: 74).

El NIGP (1996) complementa la idea anterior “las compras describen la determinación de la necesidad, la selección del proveedor, el acuerdo de un precio y términos razonables, la preparación del contrato u orden de compra y el seguimiento que asegure la entrega oportuna” (Ramanathan 2004: 2).

Por otro lado, Ulloa señala que es casi imposible realizar una definición cerrada de compras públicas pues lo que compran los gobiernos va desde lo más básico a lo más sofisticado. Él señala que “para una definición inclusiva, digamos que las Compras Públicas son todas las adquisiciones de bienes, servicios e infraestructura, demandadas por los gobiernos para su uso propio (i.e., no para reventa), para la provisión de bienes públicos (v.g. infraestructura) o financiadas con recursos públicos” (2006: 8). Según este autor, al año 2006

¹⁶ Son las siglas de: National Institute of Governmental Purchasing

el mercado de compras públicas demanda anualmente un 10% del PIB mundial, o el equivalente al 80% del comercio global (2006: 5).

A partir de la segunda mitad del siglo 20, la mayoría de las naciones desarrollaron sus sistemas de adquisiciones estatales. Entonces los objetivos que movieron este desarrollo fueron: estimular la competencia, garantizar transparencia mediante reglas de juego claras y lograr máxima eficiencia mediante una mejor relación costos/resultados (Banco Mundial 2004: 72). Es así que Arrowsmith señala los objetivos de los sistemas de compras públicas actuales¹⁷ (2010):

1. Value for Money (eficiencia) en la adquisición de los bienes, servicios u obras requeridas
2. Integridad – evitar la corrupción y los conflictos de interés
3. Rendición de cuentas
4. Igualdad de oportunidades y de trato para los proveedores
5. Trato justo a los proveedores
6. Implementación eficiente de los objetivos industriales, sociales y ambientales ("políticas horizontales") en las contrataciones
7. Apertura de mercados públicos al comercio internacional
8. Eficiencia en el proceso de contratación

3.1 Las compras y los tipos de mercados

El Estado, a pesar de su alto volumen de compra, no escapa a las condiciones de mercado que se desarrollan en su espacio geográfico. Estos afectan los plazos, precios, efectividad de los procesos y los mecanismos de gestión de riesgos. Además, las condiciones varían dependiendo si la estructura del mercado se encuentra en competencia perfecta o competencia imperfecta.

Para Ávila y Lugo es necesario analizar los componentes del mercado para determinar su complejidad, estos son (2004: 157):

¹⁷ Estos objetivos serán desarrollados más adelante en la investigación.

- Área geográfica dentro de la cual convergen los actores y realizan transacciones que ajustan un precio.
- El mercado como grupo de personas en constante comunicación
- El mercado es un conjunto de relaciones entre consumidores y compradores para la fijación de los precios de bienes y servicios.

Existen distintos tipos de mercado definidos por sus características y las condiciones que confluyen en el intercambio de bienes y servicios, incluyendo los precios y cantidad de consumidores y ofertantes, es decir la relación e interacción entre oferta y demanda.

3.1.1 Competencia perfecta

Según Schettino la competencia perfecta es una situación de competencia en que ningún agente puede afectar el precio, por lo general ocurre cuando existen muchas empresas y consumidores y todos son más o menos del mismo tamaño (2003: 99). Para Kafka el modelo de competencia perfecta incluye la existencia de: “precio dado, producto homogéneo, muchas empresas, libre entrada y salida de empresas, libre movilidad de factores, información completa y no existencia de poder por parte de los consumidores para determinar el precio” (1981: 336).

El equilibrio en este modelo se encuentra cuando el precio para la cantidad demanda es iguala al de la cantidad ofertada, entonces se efectúa la transacción. Sin embargo se puede dar un proceso de tanteo en el cual el precio varía según el exceso de demanda o de oferta que exista en el mercado (Kafka 1981: 320).

Cabe señalar que este modelo no pretende ser real pues los supuestos simplificados en los que se basa solo restringen el comportamiento de los agentes económicos y por tanto no representa realmente su interacción, sino que muestra “el estado ideal de cosas”¹⁸; sin embargo a partir de este modelo se simplifican las distintas interacciones que sí existen en el mercado y son consideradas tipos de competencia imperfecta.

¹⁸ Es la denominación que da Kafka a la representación del modelo de competencia perfecta.

3.1.2 Competencia imperfecta

Esta es una variación que parte del anterior modelo pues aparece cuando el vendedor o comprador es sustancialmente mayor que los demás, de manera que tendrá el poder suficiente para alterar el precio a su beneficio (Schettino 2003: 99). Entonces el precio ya no es establecido por las acciones individuales del mercado, sino de acciones de uno o algunos de los agentes.

Como se mencionó anteriormente, las estructuras perfectas de mercado son situaciones ideales usadas para entender el funcionamiento de mercado. En la realidad, la influencia de los agentes del mercado es constante y genera una gamma de estructuras imperfectas que se clasifican en monopolio y oligopolio que a su vez manejan distintas condiciones y posibilidades. La característica que tienen en común es que algún agente económico cuenta con la capacidad de modificar el precio según su beneficio. Para Guerrien, estas “van desde el caso del monopolio en el cual un agente activo toma sus decisiones frente a una multitud de otros agentes que reaccionan de manera pasiva, hasta el caso de una negociación bilateral dónde los dos participantes tienen un comportamiento activo” (1998: 83). Además dicho autor señala que “se deduce la necesidad de un dirigente externo, el subastador, que propone los precios, centraliza las ofertas, y que organiza los intercambios cuando se conocen los precios de equilibrio” (1998: 83).

Por otro lado, Ávila y Lugo (2004: 159) identifica algunos factores que determinan la competencia imperfecta, estos son:

- Reducido número de oferentes que uno solo puede influir en los precios.
- No existe plena movilidad de productos o factores productivos dado que hay algún control.
- No hay tipificación de productos pero existen productos diferenciados.
- No hay plena libertad para el ingreso de nuevos ofertantes al mercado,
- No hay pleno conocimiento de todos los movimientos realizados en el mercado.

Estas variables configuran las estructuras de mercado descritas a continuación:

a. Monopolio

Al igual que la competencia perfecta, este es una abstracción teórica que difícilmente se cumplirá en la realidad. Para Kafka se basa en tres supuestos: la existencia de un solo productor¹⁹, la existencia de barreras de entrada y la existencia de muchos demandantes no organizados (1981: 341). Por otro lado, Ávila y Lugo (2004: 160) define al monopolio como un fenómeno que se presenta cuando existe una sola empresa o un grupo de ellas como único vendedor de cierto producto, que tiene bajo su dominio la producción, venta de una o varias ramas de la industria, y que opera de acuerdo común. Existen distintas causas que originan este fenómeno, Schettino describe (2003: 99):

Tabla 2: Causas del monopolio

Barreras Legales	El Estado establece normas que limitan el ingreso de agentes a un mercado con la finalidad de asegurar la calidad de los bienes o servicios o cuando se considera un bien de necesidad nacional, asumiendo que toda barrera representa un costo extra para la sociedad
Barreras naturales	Con el paso del tiempo se determina que no son barreras naturales sino económicas y se conforman cuando no existe otro productor; sin embargo, el desarrollo tecnológico podría generar más productores cambiando la estructura del mercado.
Economías de escala o factor tecnológico	Es una restricción económica que surge en el mercado y se genera debido a los ahorros que se producen en la empresa como consecuencia de producir en altas cantidades, estas economías de escala rara vez logran que el mercado se concentre en una sola empresa pero son suficientes para que la competencia perfecta no se conforme.
Tamaño mínimo óptimo	Como resultado de las economías de escala, se hace necesario un mínimo de producción para poder competir pues de otra forma los costos no hacen rentable el ingreso al mercado.
Economías de alcance	Ocurre cuando la producción de un bien permite ahorros en la producción de otros bienes que se le parecen, ya sea por el diseño, proceso de producción, etc.

Elaboración propia sobre la base de Schettino (2003)

Además del costo económico que afronta la sociedad producto del monopolio, el autor presenta el concepto de costo social del monopolio. Dicho factor motiva la intervención

¹⁹ Kafka resalta que este supuesto no preconditiona necesariamente el modelo pues lo relevante no es el número absoluto de empresas sino que *“lo relevante es el comportamiento y la reacción de las demás empresas ante el comportamiento de una, así como la existencia de barreras para entrar al mercado”*.

del Estado en algunos mercados con la finalidad de evitar estas externalidades a través de la regulación.

Para Gonzales y Zurita (2004: 190), la existencia de un monopolio genera una ganancia adicional para la empresa por encima de la ganancia normal en competencia; sin embargo, genera una reducción en el bienestar del consumidor lo cual representa una pérdida neta para la sociedad.

Por otro lado, existe un tipo especial de monopolio, el “monopolio natural”, el cual según Posner²⁰ “será permitido cuando la demanda de servicios públicos sea satisfecha de manera económica y eficiente por un solo productor” (Benavante y Loredo 2004: 253).

Según Benavante y Loredo, Spiller y Levy señalan que estos monopolios se dan por “la existencia de importantes economías a escala, la necesidad de invertir considerables sumas en activos específicos de difícil recuperación, y la producción de bienes o servicios finales que son consumidos masivamente” (2004: 254).

Para Kafka este tipo de monopolio “es aquel por el que si el costo marginal es decreciente, no habrá equilibrio para una empresa competitiva ya que producir unidades adicionales le agregará más al ingreso total que al costo total, lo que llevaría a que en cierto momento se volviera lo suficientemente fuerte como para alterar el precio a su discreción” (1981: 368). De esta forma queda claro que debido la generación de economías de escala este tipo de monopolio existe de manera natural. De esta forma es que también se debe considerar la presencia del Estado en la regulación de las mismas:

La regulación se vuelve importante debido a que su propósito es el de asegurar el éxito de la interrelación de los agentes económicos. Aquí, la regulación a través de la intervención en el mercado, reemplaza la “mano invisible” de la competencia por una “mano visible”, debido a que el regulador (el Estado) debe trabajar dentro de la empresa regulada induciéndola a producirlos resultados deseados (Benavante y Loredo 2004: 254).

b. Oligopolio

Para Kafka: “la idea esencial es la interdependencia, lo que significa que el comportamiento de una empresa afecta a la otra” (1981: 409), mientras que para Fernández Baca (2008: 190),

²⁰ La definición la dio el economista norteamericano Richard Posner en 1974 quien estudió los monopolios regulados tales como los servicios de agua potable, los servicios eléctricos, el sistema telefónico y la televisión por cable (“industrias de redes”).

esto implica que los vendedores estarán concentrados en adivinar el comportamiento de sus rivales, mientras que los compradores asumirán las condiciones de mercado como dadas, porque no pueden modificarlas. Por otro lado, analiza al oligopolio bajo una mirada de juego en el que la solución es la determinación de la cantidad producida para el modelo de Cournot²¹ frente a la determinación de precios que plantea el modelo de Bertrand. Ambas miradas confluyen en una estrategia de las empresas mediante la cual cada una maximiza sus ganancias individuales, sin considerar el efecto en sus competidores ni las externalidades en la sociedad. Es decir, no reconocen la interdependencia. Guerrien lo explica de la siguiente manera:

[Las empresas] "orientan el juego", frente a una demanda pasiva, que se supone ellos conocen, por un procedimiento no precisado, pero que supone una centralización previa. El problema es entonces, para cada empresa, determinar la oferta que maximiza su beneficio, pero teniendo también en cuenta la demanda de otras empresas para ello debe efectuar conjeturas, es decir anticipaciones, sobre sus comportamientos (1998: 90).

c. Monopsonio

Acorde con Ophelimos (2007), el monopsonio o monopolio de demanda es una estructura de mercado que se caracteriza por la presencia de un gran comprador de insumo y muchos productores. Bajo esta estructura la empresa compradora puede afectar significativamente el precio al variar las cantidades compradas.

Para la empresa monopsonista, el problema es encontrar un precio que le permita maximizar su utilidad considerando la demanda existente. Es así que la dicha empresa debe estimar tal demanda. En general se supone que la conoce para todos los precios posibles (Gurrien 1998: 84). Cabe señalar que “el monopsonista puede llevar a cabo una discriminación de precios, al pagar precios diferentes a los distintos productores según si éstos productores sean separables y tengan una elasticidad de oferta diferente” (Kafka 1981: 405).

La información es un factor primordial transversal a todas estas estructuras de mercado. Sirve para la determinación de precio, demanda, oferta y cantidades de equilibrio. Aquel

²¹ El modelo de Cournot involucra a dos empresas, es decir, un duopolio, de manera que es el modelo de oligopolio más simple. Es útil para ilustrar la idea de interdependencia pero supone ignorancia por parte de las empresas. Para el caso que utiliza Cournot, de dos propietarios de pozos de agua mineral, el producto es el mismo y el costo marginal se supone nulo para cualquier nivel de cantidad. En un inicio una empresa es monopólica pero luego de aparecer la segunda, cree que la otra seguirá produciendo igual que antes. Esto quiere decir que las dos empresas producirán dos terceras partes de la cantidad demandada en un nivel nulo de precio (Kafka 1981: 410-411, 425)

que posea la información adecuada es capaz de tomar mejores decisiones que optimicen sus ingresos. Para el mercado esta desigualdad en la tenencia de información se conoce como información asimétrica en un mercado.

Como se explicó anteriormente, en el mercado existe un conjunto de actores que constantemente empujan las condiciones de transacción para obtener mayores beneficios, es así que se configura una gama de estructuras de mercado que se alejan del óptimo del modelo de competencia perfecta. Uno de los factores en el manejo de influencias es la cantidad de postores en el mercado; sin embargo, es necesario analizar la cantidad y tipo de información que maneja cada uno pues, la que posean les permitirá asumir posiciones ventajosas en las negociaciones y transacciones. Esta diferencia entre cantidad y calidad de información que hay entre los actores se conoce como información asimétrica.

3.1.3 Regulaciones en el mercado²²

Regulación en compras públicas

Compras públicas se refiere a la actividad del gobierno de adquirir bienes y servicios que necesita para realizar sus funciones. La Organización Mundial de Comercio (OMC) lo llama “government procurement” y otros government contracts o public contracts. (Arrowsmith, 2010)

Según el autor, hay tres etapas en el proceso de compras públicas:

- i. Decidir qué bienes o servicios se van a comprar y cuándo (planeamiento de compra)
- ii. El proceso de realizar un contrato para adquirir dichos bienes o servicios, lo que implica elegir quién va a ser el contratista y los términos bajo los cuales se van a proveer los bienes y servicios.
- iii. El proceso de administración del contrato para asegurar un desempeño efectivo.

²² La información de este subcapítulo es extraída del Capítulo 1 del informe de Arrowsmith y otros del 2010: PUBLIC PROCUREMENT REGULATION: AN INTRODUCTION.

Para el autor, las reglas de regulación en compras públicas se concentran generalmente en la segunda etapa pues, esta es en la que las normas legales y otras medidas de regulación se vuelven importantes herramientas de política pública. Sin embargo, las tres etapas deben estar integradas y entendidas como fases de un mismo “ciclo”. Además, se debe entender la conexión entre las medidas de regulación que aplican para la segunda etapa y las otras dos; y que en algunos casos, la regulación de una etapa tendrá impacto sobre las otras dos²³ (2010: 3).

El marco legal para contratos en compras públicas

Hay distintas posiciones sobre el marco legal que regula las compras públicas, hay países donde se rigen bajo el régimen privado ordinario²⁴ mientras que otros proponen una “ley administrativa” especial con reglas para las propuestas y el proceso²⁵ (2010: 4).

Los objetivos del sistema de compras públicas y las medidas de regulación

El autor muestra que hay ocho objetivos comunes entre los sistemas de compras públicas, los cuales sirven para el diseño de medidas regulatorias y normativas. Por otro lado, menciona que es crucial entender los objetivos y visualizar cómo se relacionan entre sí. Además, diferentes sistemas de compras públicas implican la existencia de distintos objetivos con distintos pesos (2010: 4).

Tanto los sistemas de compras privados o públicos apuntan a asegurar un proceso de compra eficiente. Sin embargo, mantienen algunas diferencias, entre ellos que en el sistema de compras públicas es usado por los compradores para promover objetivos sociales y medioambientales (2010: 5).

Además, el sector público concentra mayor dependencia en las reglas y regulaciones para alcanzar sus objetivos que el sector privado, debido a que este último tiene un control más limitado sobre sus trabajadores (2010: 5).

²³ Arrowsmith menciona tres aspectos importantes: La necesidad de una meticulosa planificación de compras para asegurar que haya tiempo suficiente para realizar el proceso; los cambios en contratos que representan, generalmente, la creación de un nuevo contrato y, finalmente, las cláusulas para la gestión del contrato se determinan durante las etapas previas.

²⁴ Reino Unido, por ejemplo.

²⁵ Como es el caso de Francia con el “droit administratif” (ley administrativa).

Los ocho objetivos de los sistemas de compras públicas señalados arriba se desarrollan en esta parte.

1. *Valor del dinero (eficiencia) en la adquisición de los bienes, obras o servicios requeridos.*

Se refiere a que el objetivo de todo sistema es la adquisición de bienes, obras o servicios requeridos en los mejores términos posibles, lo cual se relaciona regularmente al valor de dinero, eficiencia o eficiencia económica (2010: 5)²⁶.

Este objetivo contiene tres aspectos:

- Asegurar que los bienes, obras o servicios adquiridos sean adecuados, lo cual implica: i) que cumplas los requisitos que requiere la tarea y ii) Que no se tengan más especificaciones de las que se requieren (“Gold – plated”)
- Concluir la negociación para asegurar lo que se necesita en los mejores términos (lo que no significa necesariamente el menor precio)
- Asegurarse que el proveedor tiene la capacidad de entregar los bienes, obras o servicios en los tiempos acordados.

Por otro lado, el autor menciona que los otros objetivos del sistema de compras públicas son diseñados para asegurarse que el valor del dinero no se ve perjudicado por comportamientos ineficientes, y que tampoco se vean afectados por conductas deliberadas, comportamientos corruptos y discriminación a favor de empresas nacionales.

2. *Integridad – evitando la corrupción y el conflicto de intereses*

Integridad se refiere a la noción de que las compras públicas se deben llevar a cabo sin la influencia de la corrupción, la cual puede cubrir distintas prácticas, entre ellas la colusión entre el gobierno y los postores, relaciones que se presentan (2010: 8).

- Adjudicación de contratos sobre la base de sobornos;
- Adjudicación de contratos a empresas en las que uno tiene un interés personal;

²⁶ Por el contrario, el autor, citando a Dekel menciona que la integridad es un objetivo de mayor importancia que la eficiencia y que los principios de trato igualitario debe estar al mismo nivel que el de valor del dinero.

- Adjudicación de contratos a empresas en las que conocidos amigos de uno, familiares o de negocios tienen un interés, y
- Adjudicación de contratos a los partidarios políticos (por ejemplo, a las empresas que han proporcionado apoyo financiero, o bien a las regiones que han votado por un partido político en particular).

Celebrar contratos basados en corrupción en forma de sobornos o relaciones personales impide a las autoridades alcanzar el objetivo de valor del dinero (eficiencia) en sus compras. Pues la compra no se realizará tomando la mejor firma y el gobierno no obtiene el beneficio de la oferta más competitiva en una competencia justa. (2010: 9)

Además, las ofertas obtenidas por el gobierno serán menos favorables en un mercado con problemas de corrupción debido a que los proveedores deben incluir un extra en los costos para tomar en cuenta el riesgo de corrupción que los afectará debido que no se encuentran en competencia justa (2010: 9). Junto a esto, el autor propone dos razones por la que un Estado debería perseguir un objetivo de integridad, la primera es que el gobierno debe perseguir los más altos estándares de conducta, de tal manera que los funcionarios no obtengan beneficios de sus puestos públicos; luego, es necesaria la regulación para pues el Estado es visto como un referente (2010: 10).

3. *Rendición de cuentas*

El sistema provee los medios para que las partes interesadas para determinar si el gobierno está cumpliendo con sus objetivos. Estas partes interesadas pueden incluir, por ejemplo, el público en general, los licitadores, y sistemas de adquisiciones otros estados.

El autor, citando a Dekel, menciona que la transparencia juega un rol importante en la prevención de la corrupción haciendo más difícil al culpable de beneficiarse (2010: 11).

4. *Igualdad de oportunidades y trato igualitario a los proveedores*

Es el principio de trato igualitario de aquellos que participan en el sistema. Sin embargo, toma dos roles importantes:

El primero, sirve como medio para alcanzar otros objetivos como el valor del dinero (eficiencia), integridad y fomento de la competencia. Hace esto de dos maneras:

- Limita las oportunidades de la entidad compradora para tomar decisiones discrecionales que podrían abusar de firmas particulares.
- Dando confianza a las firmas en general para participar en los procesos.

El segundo rol lo asume como un objetivo en sí mismo pues, al realizar compras se afectan fondos públicos obligando a la autoridad contratante a mantener a los postores bajo las mismas oportunidades para obtener un beneficio público que el mismo gobierno ha decidido proveer.

Sin embargo, hay un conflicto entre objetivos pues el trato igualitario afecta decisiones como apertura en la participación de postores, capacidad de corregir propuestas, y corrección de contratos. Esto torna muy importante al peso que se le asigna a cada factor (2010: 12). Esencialmente, no debe haber distinciones excepto que haya una razón justificada y relevante.

5. Trato justo a los proveedores

Justicia en los procedimientos, que implica que los proveedores tienen derecho a que su caso sea escuchado antes de que se tome una decisión que pudiera afectarlos. El trato justo pasa por un acceso a la información igualitaria y un monitoreo constante, factores que fomentan la participación de distintos proveedores (2010: 14).

Este objetivo también tiene conflictos con otros, dado que un trato justo eventualmente puede afectar la eficiencia o afectar el tiempo de compra.

6. Implementación de políticas industriales, sociales y ambientales en las compras

Más allá de fomentar el desarrollo económico y otros objetivos de las compras públicas se encuentran los objetivos industriales, sociales y ambientales. Conocidas como políticas secundarias u horizontales. Estos beneficios se consideran “valiosos” y por ende es posible pagar un poco más a los proveedores si es que su oferta incluye dichos resultados (2010: 15).

7. Abrir los mercados públicos al comercio internacional

Se trata de una progresiva eliminación de las barreras al comercio internacional con la finalidad de mejorar la economía basados en la teoría de que los Estados deben

especializarse en producir los bienes y servicios para los cuales tienen una ventaja competitiva (2010: 17-19). Para esto, se propone una serie de medidas de regulación que el autor resume en:

- Prohibir la discriminación en contra de proveedores, bienes y servicios de otros países.
- Adopción de procesos transparentes de desarrollar contratos de compras.
- Estandarización (armonización) de procedimientos para el desarrollo de contratos de compras públicas.
- Generar acuerdos y normas de regulación contra la corrupción en sus distintas modalidades.

Por otro lado Ulloa señala que “al utilizar la competencia internacional como herramienta para reducir los precios locales, se reducirían los gastos del gobierno; (...) [y que] el carácter recíproco de los acuerdos permitiría al sector privado doméstico exportar al gobierno de la contraparte, abriendo así un nuevo Mercado” (2006: 9).

8. *Eficiencia en el proceso de compra*

Este objetivo apunta a asegurarse que el proceso de compra en sí, se lleve a cabo de manera eficiente; es decir, se requiere que el proceso no demore innecesariamente o desproporcionadamente o que haya desperdicio de recursos en la entidad compradora; además, contempla que el proveedor no tenga costos más allá de los razonables (2010: 20).

3.1.4 Teoría de juegos

El mercado cuenta con múltiples actores con distintas demandas y voluntades que se encuentran tomando decisiones constantemente. El estudio de dichas decisiones se denomina teoría de juegos.

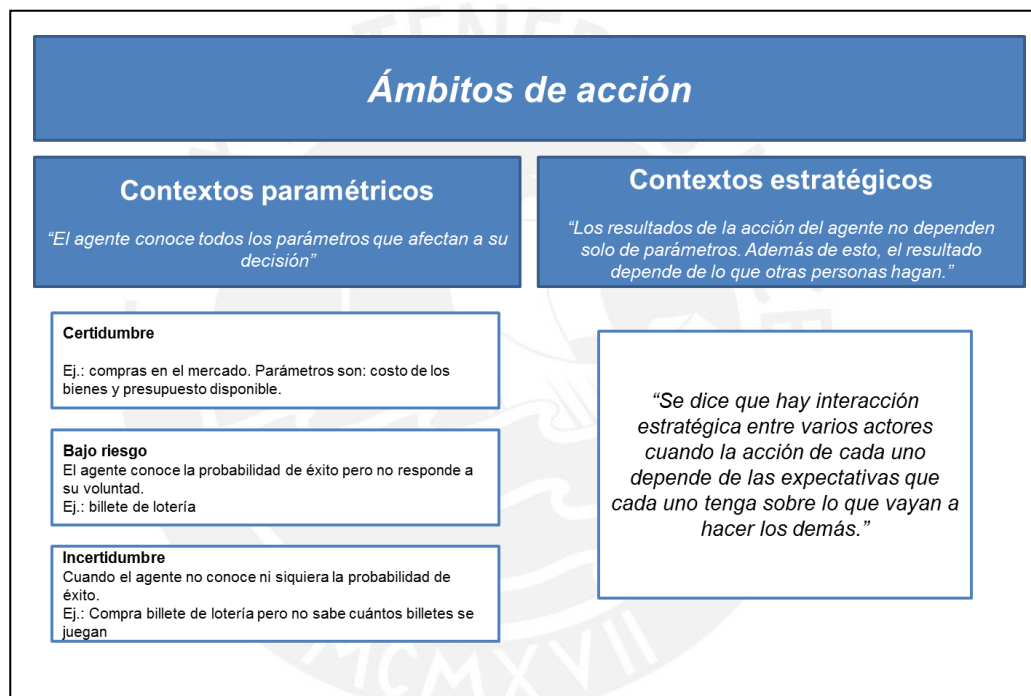
Para Gibbons la teoría de juegos es el “estudio de los problemas de decisión multipersonales” (1993: IX). El autor explica que “este fenómeno se da regularmente en situaciones de oligopolio (cada empresa debe tener en cuenta lo que harán las demás.)” (1993: IX).

Por otro lado, Sánchez-Cuenca menciona sobre dicha teoría:

Esta constituye el material analítico más importante que se emplea en la teoría de la elección racional. Esta se trata de un enfoque o de una aproximación a la realidad social, con muchos desarrollos²⁷ inspirados en el principio de que el factor más importante en la explicación de la acción humana es la persecución racional del auto interés (2009: 7).

Esta persecución del auto interés se denominan ámbitos de acción, Sánchez-Cuenca la estructura de la siguiente manera:

Ilustración 6: Ámbitos de acción



Adaptado de "Teoría de Juegos" (Sánchez-Cuenca: 2009)

La presente investigación toma en cuenta la interacción de los compradores y proveedores (vendedores) en un contexto estratégico, situación que se asemeja a una subasta de sobre cerrado. Según Gibbons, en una subasta de este tipo "cada participante conoce su propia valoración del bien subastado, pero no conoce las valoraciones de los otros participantes, y las pujas se entregan en sobre cerrado, por lo que las decisiones de los jugadores pueden considerarse

²⁷ Sánchez menciona los desarrollos de la acción colectiva, los modelos espaciales de competición política, la teoría de la elección social y los modelos de economía política.

simultaneas” (1993: 143). Sin embargo, el autor menciona que “la existencia de información privada conduce de forma natural a que las partes informadas intenten comunicar (o confundir), y que las partes no informadas intenten conseguir información” (1993: 143).

Con respecto a esta incertidumbre Pérez, Jimeno y Cerdá mencionan que incluso para el caso en que haya “n” jugadores, las valoraciones siguen una distribución no necesariamente uniforme y se permite que los jugadores sean aversos o propensos al riesgo (2003: 326-327).

Si bien el análisis del comportamiento de actores es amplio, su aplicación a políticas públicas toma en cuenta la importancia de la competencia en las compras públicas. Así lo comenta Barroilhet:

Se la ha estudiado (a la inclusión de la competencia) desde todo punto de vista: equilibrios estáticos, equilibrios dinámicos y la teoría juegos, sus efectos en el corto, mediano y largo plazo. La conclusión respecto de la competencia en el proceso de compra es relativamente indiscutida: donde hay alguien que necesita y dos o más personas competidoras que ofrecen libremente un intercambio voluntario mediante el sistema de precios, el resultado siempre es un producto de mejor calidad y menor precio que el que se obtendría de realizar la misma operación con un solo oferente en repetidas ocasiones (S/A: 20).

3.1.5 Problema de Agente – Principal

Para Nicholson y Snyder hay factores que sugieren que el nivel de información a veces difiere entre los participantes de la relación en el mercado y cuando los costos de información son altos y variables entre ambos participantes, se espera que ellos aprovechen las ventajas de tener diferente información (2011: 238). Además el autor señala que “la incertidumbre no lleva necesariamente a la ineficiencia cuando ambas partes de una transacción tienen el mismo conocimiento limitado sobre el futuro, pero sí puede dar lugar a la ineficacia cuando un lado cuenta con mejor información. Se dice que el lado de mejor información tiene información asimétrica” (2011: 641).

Nicholson y Snyder describen que este modelo supone un contrato firmado entre dos jugadores en un entorno de incertidumbre. El jugador que realiza la oferta contractual se conoce como principal mientras que el jugador que decide si aceptar o no el contrato se conoce como agente. Por lo general, el agente es la parte que tiene información privada

(2011: 642). En la misma línea Bowles describe que los problemas de agencia “surgen cuando las acciones o los atributos del agente (o el proyecto de un agente) son relevantes para el beneficio que obtiene el principal pero éste no los conoce o no los puede verificar” (2010: 23). Esto quiere decir que hay asimetría de información pues el principal desconoce información que tiene el agente y que es importante para que el principal consiga el beneficio para el cual contrato al agente en un principio.

Esta posición en la que uno de los participantes tiene información que el otro no se puede manifestar como acción oculta o tipo oculto; es decir, el agente tiene información privada sobre una acción bajo su control o sobre una característica innata fuera de su control. Esto se conoce como asimetría de la información, y es lo que se quiere reducir con el sistema de remuneración o incitaciones ya que este “busca forzar al agente, a revelar la información, que conoce de manera exclusiva, al principal, quien paga” (Guerrien 1998: 104).

Es así que en esta situación se recurre a “sistemas de remuneración elaborados por uno de los individuos, el principal-mandante, para incitar a otro, el agente -mandatario- a conducirse como lo desea el primero”. En este caso el punto de vista es del principal porque busca el "mejor" sistema de incitaciones posible para su beneficio (Guerrien 1998: 103). Sin embargo, para Nicholson y Snyder “aunque los contratos [y sistemas de remuneración] pueden ayudar a reducir las ineficiencias asociadas a la información asimétrica, rara vez el eliminan por completo las ineficiencias” (2011: 642)

Para Bowles hay dos tipos de asimetría la estratégica y la de información. La primera se da cuando el principal (empleador) tiene la ventaja de realizar acciones que beneficien al agente, como el salario. El segundo tipo es cuando el empleado tiene información privada que potencialmente puede afectar el beneficio del principal (2010: 22). Además señala que para que exista este problema “debe existir un conflicto de intereses acerca de algún aspecto del intercambio y además este conflicto no puede ser resuelto mediante la realización de un contrato realizable sin costo de transacción” (2010: 24). Entonces, cuando más simétrica y perfecta sea la información y cuando tiendan a cumplirse los contratos estipulados, menor será el costo de transacción (León 2000: 57).

A partir de esta asimetría de información aparecen dos problemas relacionados, el primero es el de riesgo moral y el segundo se denomina problema de selección adversa.

La diferencia entre ambos es que en el de “selección adversa el agente tiene información privada antes de firmar un contrato con el principal: y en el de riesgo moral, el agente obtiene información privada después” (Nicholson y Snyder 2011: 655). Cabe resaltar que la complejidad se encuentra en que el agente tiene interés o motivos marcados para ocultar información clave al principal (Guerrien 1998: 104).

Selección adversa

Como se señaló arriba, en este modelo es el agente quien cuenta con información privada sobre una característica innata antes de firmar el contrato, lo cual lo coloca en una mejor posición frente al principal. Para Nicholson y Snyder, la selección adversa afecta la eficiencia de los mercados pues los principales sacrifican eficiencia al producir menos; sin embargo, extraen un excedente de algunos tipos de agentes (2011: 655).

El autor define dos aplicaciones de este modelo. La primera es el caso de una empresa monopólica como principal y un cliente como agente. En este caso, hay dos tipos de clientes los de “tipo alto” y los de “tipo bajo”²⁸, que difieren en cuánto valoran el bien, pero estas valoraciones no son visibles para el principal así que ofrece una gama de productos. Estos productos son entendidos como paquetes definidos armados por el principal y que los agentes eligen según su conveniencia. Estos varían según tamaño, precio y contenido. Un ejemplo es de un ticket aéreo, cuyo paquete implica que su calidad varíe según la clase del ticket; es decir, primera clase o turista que a su vez implican diferentes tipos de asientos y diferentes tipos de bebidas y snacks. El agente tiene que elegir uno de estos paquetes definidos (Nicholson y Snyder 2011: 655 – 657).

La segunda aplicación está definida dentro de la industria de seguros y el problema reside en que “los seguros tienden a atraer a más consumidores más arriesgados porque es más valioso para ellos, a pesar de que sea más caro para ellos” (Nicholson y Snyder 2011: 664). Esta asimetría también se conoce como de atributos ocultos, Bowles señala que “las personas que saben que están enfermas comprarán más seguros de salud que las que saben que están bien” (2010: 23).

²⁸ Nicholson y Snyder los llaman “high” type y “low” type para diferenciar los agentes que consiguen distinto nivel de ganancia de de un determinado contrato (2011: 655). Cabe señalar que los agentes de “high” type pretenden ser de “low” type para poder ganar mayor excedente. (2011: 676)

Posteriormente, el modelo de Nicholson y Snyder introduce el modelo de riesgo moral y selección adversa a un plan competitivo que incluye más de dos agentes, esto trae como consecuencia (2011: 665):

- El problema de riesgo moral puede incrementarse a medida que ingresan más actores pues los agentes podrían aminorar el ritmo de trabajo y depender de los esfuerzos de los demás.
- En equipos grandes es complicado determinar la cantidad de trabajo individual, factor que podría llevar a todos a holgazanear.
- En un contexto de mayor cantidad de agentes y una producción menor a la demandada la selección adversa se manifiesta como una subasta en la que los agentes pujan para no perder su opción de compra.

Riesgo moral²⁹

Nicholson y Snyder ejemplifican este modelo en una relación accionista-gerente, en la que el accionista es el principal y el gerente el agente. Señalan los siguientes puntos principales (2011: 645, 655):

- La acción del gerente es inobservable ya que monitorearla permanentemente es demasiado caro para el accionista; y el problema reside en que el gerente puede incrementar las utilidades de la empresa si trabaja con mayor ahínco, pero los accionistas no pueden observar su esfuerzo y por tanto no puede especificarse dicho esfuerzo en un contrato.
- El principal comparte información con el agente en la contratación para diseñar un contrato que extraiga el excedente del agente. Sin embargo, el gerente trabaja a favor de sus intereses y no de los intereses de los accionistas. Por lo que su productividad depende de la estructura detallada de su remuneración.
- El problema de agente principal se enmarca como un comportamiento natural de maximización de los beneficios por parte de las organizaciones y de los agentes.

²⁹ "... la 'moralidad' se refiere al grado de conciencia de cada uno para el cumplimiento del contrato" (Guerrien 1998: 103)". Para Bowles "el término viene de la industria aseguradora y expresa la preocupación de que los asegurados puedan tomar más riesgos al contar con un seguro" (2010: 23-24).

Para el caso de la industria de seguros, la asimetría de información es para el asegurado y no del asegurador pues el primero tiene la opción moral de comprar más seguros dependiendo de su salud. Entonces “expresa la preocupación [el asegurador] de que los asegurados puedan tomar más riesgos al contar con un seguro” (Bowles 2010: 23).

Finalmente, para el caso de las compras de bienes o servicios, Araya señala que:

Hay riesgo moral cuando la entidad no puede vigilar variables endógenas tales como el esfuerzo que reduce el costo por parte de empresas a quienes se adjudica contratos basados en el reembolso de costo. Hay selección adversa cuando la firma tiene más información que el adquirente sobre algunas variables exógenas, tales como las posibilidades tecnológicas. Dado que las entidades de compra están conformadas por agentes de distintos orígenes (lo que incluye tanto a políticos como electores), las metas del responsable de las compras y sus electores pueden diferir, debiendo incentivarse a los primeros para poner en práctica las metas del último (2006: 39).

Debe quedar claro que si la información es asimétrica, el intercambio será desigual y socialmente ineficiente, esto porque el agente que maneja el mayor volumen y mejor información sacará ventaja con respecto al otro agente (León 2000: 57). Finalmente, Bowles señala en la tabla donde da ejemplos de la relación principal agente que para el caso de la compra de bienes el aspecto no contratable es la calidad del producto y la ejecución endógena, es decir la acción implícita consecuente es la renovación contingente por parte del comprador(2010: 26). (Ver

Anexo 2: Tabla de situaciones de Principal – **Agente**)

3.2 ¿Qué compra el Estado?

Siendo el Estado uno de los más grandes compradores, su proceso de compras es fundamental para que realice sus funciones y cumpla sus objetivos de manera eficiente y eficaz. Como señala Ballou (2004: 7) “el proceso de compras involucra la adquisición de materias primas, suministros y componentes para la organización”. Esto aplica para cualquier organización, incluyendo las estatales. La función de compras para el Estado, de la cual se habló arriba, es definida mediante normas y procesos reglamentarios y es regida por los principios de oportunidad, eficiencia y eficacia. Su definición global, según Ulloa, es: “todas las adquisiciones de bienes, servicios e infraestructura, demandadas por los gobiernos para

su uso propio (i.e., no para reventa), para la provisión de bienes públicos (v.g. infraestructura) o financiadas con recursos públicos³⁰” (2006: 8).

Las compras públicas usualmente se clasifican en tres categorías (Arrowsmith, 2010):

- Bienes (suministros o productos).- son desde productos simples como muebles de oficina hasta productos muy complejos, como los misiles guiados
- Obras (construcción).- por ejemplo construcción de carreteras, puentes y edificios públicos
- Servicios.- Incluye servicios operativos como mantenimiento de edificios del gobierno o limpieza de las carreteras, servicios profesionales, tales como los relacionados con la construcción (arquitectura e ingeniería), jurídicos y de consultoría

Como se dijo arriba, el Estado genera valor público a través de las políticas públicas, por lo que necesita abastecerse con los insumos necesarios a fin de tener la capacidad para proveer bienestar a la sociedad. Por tal motivo adquiere servicios, bienes, obras civiles³¹ y consultorías. De tal forma el proceso de compra va de la siguiente forma según PNUD:

La adquisición de bienes, servicios y/u obras civiles es un proceso que abarca desde la identificación de las necesidades, selección de modalidad de compra, preparación y acuerdo del contrato, y todas las fases de la administración del contrato, hasta el final de los servicios contractuales o de la vida útil del bien (activo). De la estrategia de adquisiciones dependerá, en buena parte, el logro de los resultados del proyecto y su oportuna conclusión (2008: 1).

Finalmente, cabe señalar que el objetivo de las compras debe estar ligado al logro de la mejor compra, es decir, conseguir el mejor valor (lo que no siempre se traduce en el menor costo). Para McCue ese debe ser el objetivo de los funcionarios involucrados en las compras a pesar de “las presiones, la incertidumbre, los objetivos de competencia y responsabilidad pública que entraña equilibrar los costos y los riesgos” (2001: 94). De esta manera los clientes internos y externos que reciban los bienes, servicios y/u obras estarán satisfechos. Para lograr esto el funcionario debe considerar la tecnología, la diversidad de

³⁰ Nota del autor: No considera adquisiciones militares ni gastos en salario o beneficios a empleados públicos.

³¹ Cabe resaltar que no todas las instituciones del Estado compran obras civiles pues no todas tienen como función proveer infraestructura, es así que en diversas guías y en literatura se incluye este tipo de adquisición dentro de los bienes.

productos, las consecuencias ambientales, la calidad, entre otros aspectos (McCue 2001: 72).

Más adelante se verán los objetivos y principios según los cuales se realizan las compras públicas.

3.3 Cadena abastecimiento

Como señala McCue: “en la actualidad los funcionarios de compras confrontan rápidamente tecnologías que emergen, el aumento de diversidad de productos y elecciones, cuestiones ambientales y el creciente énfasis en calidad y mejor valor, ya no es solo comprar al menor precio” (McCue 2001: 71), por lo que se deben considerar otros factores, como la oportunidad, la eficiencia y la eficacia en las compras.

Como cualquier organización, las del sector público realizan procesos correspondientes a la gestión logística para poder cumplir sus objetivos y atender a sus clientes internos y externos teniendo en cuenta los principios mencionados. Es así que se aplica la siguiente definición de logística:

Enfoque que permite la gestión de una organización a partir del estudio del flujo material, el flujo informativo y el flujo financiero que a él se asocia desde los suministradores hasta los clientes; tomando como objeto entregar el producto en el momento preciso, la cantidad deseada, en las condiciones requeridas, todo esto bajo el menor costo posible (Hernández S/A: 21)³².

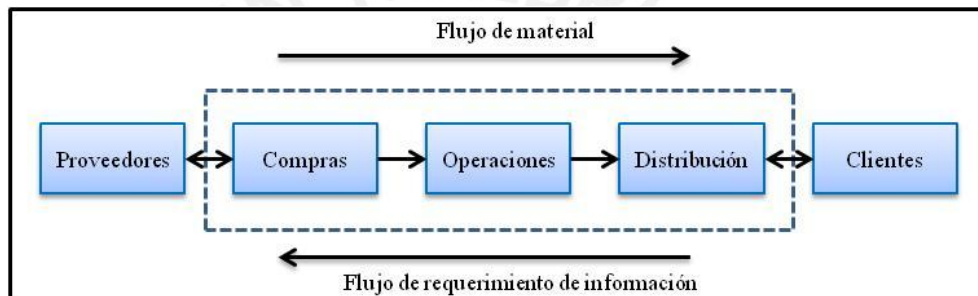
De esa definición resalta la entrega de producto oportunamente, en la cantidad deseada, bajo las condiciones requeridas con el menor costo posible, a fin de satisfacer el requerimiento del cliente interno o externo. Cabe señalar que “el verdadero valor de la logística se expresa fundamentalmente en términos de tiempo y lugar” (Ballou 2004: 9), además que “los productos y servicios no tienen valor a menos que estén en posesión de los clientes cuándo (tiempo) y dónde (lugar) ellos deseen consumirlos” (Ballou 2004: 13)

En el sector público, es necesario realizar la compra con oportunidad para garantizar el flujo de procesos y ejecución de actividades de las entidades y programas del Estado. Esto quiere decir: conseguir los bienes y/o servicios cuando estos se necesitan, lo cual se

³² Subrayados propios.

debe reflejar en la cadena de abastecimiento de la entidad evitando caer en sobre o subabastecimiento. Para lograr lo anterior se emplea la herramienta de cadena de abastecimiento, la cual es “la red de proveedores, fabricantes y distribuidores responsables de fabricar y proveer productos terminados al mercado, es decir a los consumidores finales” (Velásquez 2003: 69). A su vez Christopher señala que la cadena: “es una red de organizaciones involucradas, a través de vínculos arriba y abajo, en los diferentes procesos y actividades que generan valor en forma de productos de servicios en manos del consumidor final” (2011: 13).

Ilustración 7: Gestión del proceso logístico



Christopher (2011)

El insumo se recibe del proveedor y entra a las operaciones internas de la organización que después se distribuye la distribución hacia los clientes. Cabe señalar la presencia de las actividades de soporte que son tecnología de la información, comunicaciones, finanzas y recursos humanos. Por otro lado, el tiempo que a una organización le toma desde que tiene contacto con el proveedor, hasta que le entrega el bien o servicio al cliente depende de la eficiencia en el uso de recursos internos y de sus procesos. En la mayoría de situaciones la relación entre el grado de los procesos largos y repetitivos es directa con los costos en los que incurre la organización. Al estar enfocada al cliente, busca darle un “mayor nivel de servicio, sirviéndole lo que pide en unos plazos de entrega bajos, con calidad y a bajo precio, y esto sólo se puede lograr con la gestión eficiente de los flujos de materiales y de la información a través de toda la cadena de suministro” (Anetcom S/A: 69).

Por lo tanto queda claro que “una exitosa cadena de suministros entrega al cliente final el producto apropiado, en el lugar correcto y en el tiempo exacto, al precio requerido y con el menor costo posible” (Velásquez 2003: 69). Por lo que esto es también un objetivo de las entidades estatales.

Por otro lado, los procesos representan un costo para las entidades, y uno de sus objetivos en este aspecto es reducir los costos sin perder la calidad en el servicio, la oportunidad, eficacia y eficiencia. En la siguiente ilustración se resalta la secuencia marcada en la ilustración anterior de: Compras – Operaciones/ Almacenamiento – Distribución, los cuales presentan los siguientes costos generales y dependerán del tipo de organización.

Ilustración 8: Costos involucrados en la secuencia logística Compras – Operaciones/ Almacenamiento – Distribución

Compras	Operaciones / Almacenamiento	Distribución
<ul style="list-style-type: none"> • Costos en la elaboración del pedido inicial • Costos de emisión o de obtención de un pedido • Costos administrativos asociados a lo anterior • Costos de recepción • Costos de transporte • Costos de inventario en tránsito • Costos de expedición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de manipulación y almacenaje • Costos de mantener un inventario • Costos de conservación • Pérdidas por deterioros o daños accidentales • Pérdidas por deterioros o raterismos • Pérdidas por obsolescencia • Costos de seguros e impuestos • Costos por controlar el inventario 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de manipulación y almacenaje • Costos de transporte • Costos de mantener el inventario • Gastos de gestión de ventas • Pérdidas por ventas no realizadas y disminución de imagen • Costos administrativos de distribución

Hernández S/A

En el sector público “el sacrificio de la eficiencia por la transparencia, aumenta el desperdicio público en su gestión de aprovisionamiento, incrementando los costos de transacción que debe asumir, y también los que deben enfrentar quienes quieren venderle, prestarle un servicio o construirle una obra al Estado” (Suárez y Laguado 2007: 6). Es así que la eficiencia va

relacionada con procesos más simples en las compras públicas y con la cantidad de proveedores con interés en trabajar con el Estado prestando servicios o vendiendo.

Entonces, al ser las compras públicas uno de los principales instrumentos que tiene el Estado para convertir el presupuesto aportado por todos los ciudadanos en bienes, obras y servicios para el cumplimiento de sus objetivos y su misión institucional que decanten en una mejor calidad en la provisión de adecuados servicios públicos a la comunidad (López 2012: 20). Esto se debe reflejar en la cadena de abastecimiento de la entidad.

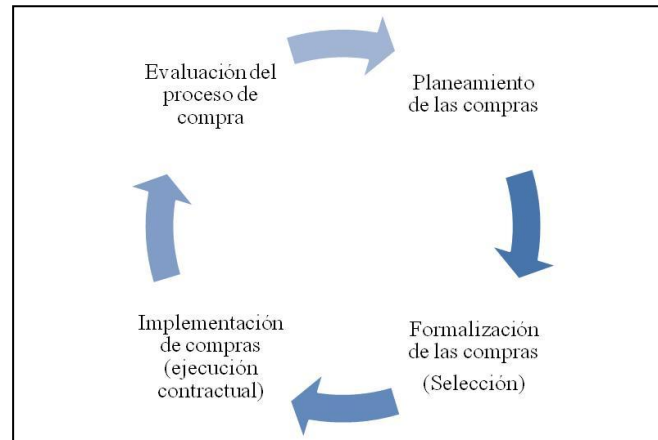
3.4 Las etapas en las compras públicas

Las compras públicas están ligadas a la estrategia pues el proceso parte de la planificación hasta la ejecución del contrato y la evaluación posterior. Es así que se busca asegurar la eficacia, eficiencia y oportunidad en una compra, a fin de cumplir los objetivos. Es así que “una orden de compra satisfecha oportunamente y con las normas de calidad solicitadas permitirá a los organismos públicos una buena productividad (eficiencia) así como un cumplimiento de los objetivos previstos, obteniendo la satisfacción de las necesidades públicas (eficacia)” (FACES 2004:16).

La ejecución se basa en una estrategia que parte de tener los *recursos necesarios*, para que en base a su uso y gestión se puedan lograr las salidas esperadas de los procesos para los clientes, ya sean internos o externos; y a su vez producir resultados, los cuales tendrán impacto en el cumplimiento del objetivo principal para el cual se estableció la estrategia.

En el proceso de compras aparecen cuatro etapas continuas: la programación y los actos preparatorios, la selección, la ejecución contractual y la evaluación del proceso. McCue las presenta un modelo de compras públicas de la siguiente forma.

Ilustración 9: Modelo de compras públicas



McCue (2001)

A continuación se presentan dichas etapas.

3.4.1 La programación y los actos preparatorios

El encadenamiento estratégico y operativo en el proceso de compra de las entidades se enmarca en un contexto de múltiples actores e intereses que plantean desafíos para su implementación práctica, Sotelo menciona que:

La Planificación Operativa y el Presupuesto enfrentan desafíos propios del campo de la implementación, con apremios diferentes y reglas de juego distintas. Incluso, aun cuando en muchos casos un buen número de actores intervinientes pudieran ser los mismos que en las primeras etapas del ciclo, el juego que se juega es otro y sus resultados hasta pueden contradecir los consensos previos (2008: 3).

Esto implica que en el proceso de planificación del sector público se determinan los requerimientos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y actividades, y los calendariza. La calendarización quiere decir que se arma un cronograma de necesidades que traduce en el momento en el que se van a necesitar los bienes y servicios para lograr el cumplimiento de los objetivos. Entonces las compras que se realicen deben ser acordes a dicho cronograma y si lo son, entonces son oportunas. Por otro lado, se realiza un proceso de negociación o vínculo con los actores involucrados en la política así como los proveedores de insumos. En una mirada de procesos, el proveedor es un actor trascendental en la generación de productos y resultados. Esto incluye otro factor

importante, la transacción. Estos dos factores importantes permiten responder a la pregunta del qué es la programación de compras. Rolleri propone una definición que toma en cuenta los actores del entorno: “Planificar las compras implica definir qué, cuánto y el momento de necesidad de un bien o servicio, identificar potenciales proveedores. Implica desarrollar un plan estratégico (estableciendo objetivos y prioridades) que permite guiar, controlar y transparentar los gastos de la organización” (2006: 8).

El autor no limita la gestión de las contrataciones a un solo elemento e incluye como una herramienta de transparencia la priorización de las compras dentro del plan estratégico. Menciona que es indispensable la discriminación entre compras que requieran particular atención y las rutinarias, es decir, las que se realizan con frecuencia: “Así, las compras que se hacen con mayor frecuencia y las de menor impacto en el desempeño financiero se pueden considerar rutinarias, empleando procedimientos estándares y simplificados para estos” (Rolleri 2006: 8). Sugiere además, que se analice la importancia estratégica de dicha compra para la organización y la composición del mercado de proveedores. De esta forma las compras más costosas y que se realizan con menor frecuencia podrán tener la atención que requieren.

En la misma línea, McCue señala que la integridad del proceso de compras es responsabilidad de una buena planificación puesto que debe asegurar que las especificaciones sean abiertas y conduzcan a la competencia efectiva (2001: 79). Es así que en la planificación, además de establecer las necesidades de las entidades acorde a los objetivos se debe garantizar la competencia, es decir se debe conocer el mercado y por tanto a los proveedores que lo componen.

Por su lado, el Gobierno de Gales señala que la importancia de la planificación está en que es un “medio para documentar y comunicar sus adquisiciones de dirección, las estrategias, los procesos y procedimientos para el personal. También sirve como punto de referencia contra el cual se puede avanzar en las metas de contratación medidas” (2002: 2). De esta forma brinda una visión general de dirección estratégica de las contrataciones. Asimismo señala que la planificación ayuda a las entidades a lograr (2002: 1):

- Mejor alineación de las estrategias de contratación con las estrategias de prestación de servicios de agencia;

- mejorar la ventaja de compras;
- mejor *value for Money*;
- mejor planificación y gestión de riesgos;
- contrataciones más eficientes;
- innovaciones en los procesos de compra y en la gestión de contratos;
- más oportunidades para la implementación y el logro de los objetivos económicos, sociales y ambientales y,
- asociaciones efectivas entre Estado y proveedores.

Igualmente ChileCompras establece que la planificación de compras es un proceso que trasciende la mirada de la logística pública que actúa de manera reactiva. La ve como una práctica de gestión que permite controlar el proceso de abastecimiento, analizar las variaciones y mejorar el proceso de toma de decisiones (Dirección de ChileCompras S/A: 4).

Por otro lado, el PNUD (2007: 108) establece cuatro puntos importantes acerca de la planificación de las contrataciones para el caso de Argentina:

- El cuerpo legal vigente exige que cada entidad formule su programación anual de compras en base a sus funciones y actividades y a los créditos asignados por la Ley de Presupuesto.
- La planificación en el Estado permite evaluar los recursos necesarios y usarlos de la mejor forma posible.
- La planificación de compras permite racionalizar crecientemente los procedimientos y someterlos a evaluación.
- Finalmente, el contrato es el instrumento jurídico para la ejecución de la planificación y del presupuesto y para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

Según la Dirección de ChileCompras (S/A: 5), el sistema de compras públicas chileno menciona que la planificación de compras públicas genera las siguientes ventajas:

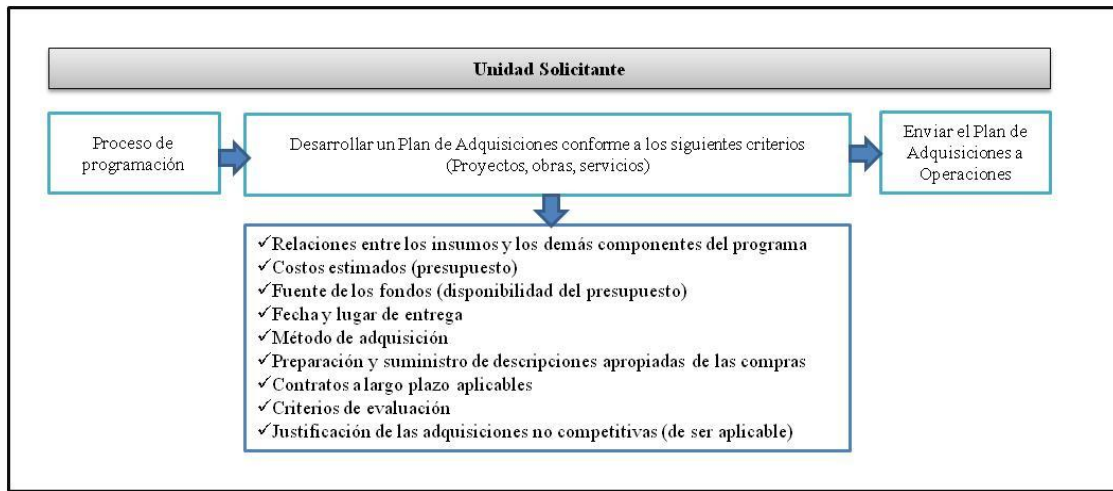
Tabla 3: Ventajas de la planificación de compras

Factor	Ventaja
Precio	Se agrega demanda, factor que permite compras en mayor volumen mejorando la calidad, entrega, servicio post venta, etc. Además, se mejora la capacidad de negociación al atraer a más proveedores a los procesos.
Menores costos administrativos	La mayor demanda genera menor necesidad de procesos de compra, menor cantidad de trámites, menos órdenes de compra, y menos coordinaciones ya sean presenciales o electrónicas.
Compras oportunas	Es decir, tener lo que se necesita cuando es necesitado, no antes ni después.
Adecuada distribución de carga de trabajo	Al elaborar el cronograma de los procesos de manera adecuada, es posible evitar momentos de sobrecarga laboral y así mejorar el clima laboral.
Resolver situaciones de crisis	La planificación permite analizar la estacionalidad de las compras, variación de las mismas y brindarles la atención adecuada, dando espacio a los funcionarios para atender verdaderas situaciones urgentes que responden a situaciones de fuerza mayor.

Elaboración propia sobre la base de Dirección de ChileCompras

Estas ventajas aplican a los bienes y servicios que se requieran comprar individualmente, pero la planificación de un proyecto difiere de los objetivos institucionales. Es la misma idea pero se deben considerar otros factores, como es el tiempo de entrega o la prioridad de compra de algunos bienes con respecto a otros. Por eso el PNUD establece algunas de los factores principales que deben tomarse en cuenta al momento de planificar las compras.

Ilustración 10: Planificación de las Adquisiciones



PNUD (S/A)

Finalmente, como se ve en el gráfico del PNUD, los componentes principales para la programación de compras tanto a nivel de productos, obras o servicios se concentran en tener un costo estimado, una fuente de fondos, una estimación de fechas y lugares para los procesos, una justificación para la compra y, finalmente, criterios de evaluación que permitan determinar la calidad y la eficacia del proceso de compra.

Entonces, la planificación y programación de compras públicas responden a un plan estratégico de la entidad, el cual contiene los objetivos a cumplir en un periodo de tiempo. Además es necesario identificar los bienes y servicios a necesitar, su cantidad y en qué momento se necesitarán. De lo contrario la puesta en marcha de los servicios, obras u otros se verá afectada al no contar con los implementos requeridos a tiempo.

3.4.2 La selección

El proceso de selección responde a la pregunta de quién abastece al Estado. Las entidades públicas realizan una evaluación de las propuestas del mercado antes de seleccionar al proveedor adecuado con el cual firmará el contrato.

Para Bajari, McMillan y Tadelis hay cuatro modalidades de selección de proveedores. La primera conocida como *open competitive bidding*, en la que se convoca públicamente y

cualquier postor puede participar mientras tenga una garantía de cumplimiento. La siguiente es *invited bidders* que es una modalidad similar a la competitiva sin embargo los proveedores son invitados y solo ellos reciben la información sobre el contrato y están permitidos de ofertar. La tercera es la *pre qualified bidding* la cual permite una participación abierta con el requisito de una evaluación previa sobre su capacidad para ofertar. Finalmente está la “negociación” en la que el comprador deja de lado la competencia la subasta y analiza todas las ofertas tomando al proveedor directamente (2006: 7).

Sin embargo, estos procesos tienen determinados objetivos y principios que se rigen con la finalidad de hacer las compras eficaces y eficientes.

Para el Gobierno de Nueva Zelanda, es necesario que la selección del proveedor se base en el proceso, la metodología especificada en la etapa de planificación compras, dando igualdad de acceso a la información a los proveedores Además da como lineamiento que el partir de la evaluación se debe determinar al mejor proveedor en base a la información contenida en la oferta. La evaluación deberá tener en cuenta las competencias del proveedor, su capacidad y la rentabilidad durante la ejecución de la compra (2011: 66).

Los criterios usualmente usados para la selección de proveedores son los económicos y de calidad; y cuando dos productos reúnan las mismas condiciones económicas o de calidad se elegirá al que complemente mejor el segundo criterio (McGraw-Hill S/A: 25).

Tabla 4: Criterios de selección de proveedores

Criterios económicos	La selección se realiza teniendo en cuenta el precio de los artículos, los descuentos comerciales, el pago de los gastos ocasionados (transporte, embalajes, carga y descarga, etc.), los descuentos por volumen de compra (rappels) y los plazos de pago. Se elegirá el proveedor cuyo precio final sea más bajo.
Criterios de calidad	Este criterio se utiliza cuando lo que prima en la empresa es conseguir un producto de una determinada calidad, que no tiene que ser necesariamente la mejor, sino la que interese al comprador en ese momento. También cuando el producto tiene que responder a unas características técnicas determinadas.

McGraw-Hill S/A

Finalmente, para Suárez y Laguado, el carácter público de este proceso obliga al Estado a mantener la transparencia del mismo ya que debe ceñirse a los criterios de evaluación que estableció, a fin de asegurar la competencia en el proceso e igualdad de trato a todos los postores. Además se debe considerar que la reglamentación en torno a este proceso es una forma de asegurar que los recursos públicos sean ejecutados con probidad y razonabilidad, protegiendo así el dinero de los contribuyentes y elevando cortapisas ante los intereses privados de los funcionarios ejecutores (2007: 12).

Esta etapa concluye en la firma del contrato con el proveedor adjudicado.

Entonces, el proceso de selección es el proceso mediante el cual se elige al mejor postor, según los criterios de evaluación propios del gobierno y que su oferta sea acorde a la necesidad que se quiere cubrir. Por otro lado, al ser un proceso público, las reglas de transparencia e igualdad de trato a los proveedores deben mantenerse a fin de evitar la corrupción y poder realizar la rendición de cuentas a la población.

3.4.3 La ejecución contractual

En esta etapa, el proveedor se encuentra proveyendo el servicio u obra, por lo que la ejecución contractual es una etapa en la que es necesario constante de supervisión del contrato firmado.

Acorde con Bajari y Tadeli todos los procesos de compra en el sector público cuentan con costos de transacción, resultados de la negociación entre dos organizaciones, además, enmarca dicha transacción en un modelo de información asimétrica ex ante y con un problema de riesgo moral. Esto como resultado de que el vendedor conoce información que el comprador no (2001: 387), como se mencionó antes. Acorde con los autores, estas dos fallas de asignación en el mercado tienden a ser mitigadas por las entidades a través de los contratos. Sin embargo, cada modalidad de contrato tiene sus particularidades, ventajas y desventajas que afectaran no solo el proceso de selección del proveedor sino también la gestión del contrato y la supervisión.

Entonces, cabe señalar que “para que un contrato sea realizable y un tercero lo pueda hacer respetar no es sólo que la información relevante sea conocida, sino también que la información sea verificable, es decir, que sea admisible en las cortes o alguna otra instancia capaz de hacer cumplir sus términos” (Bowles 2010: 23). Esto quiere decir que se busca eliminar las asimetrías de información entre el principal y agente del contrato, de manera que “cuando los contratos son completos hay muy poca razón económica para preocuparse por la formación psicológica o los compromisos morales del compañero de intercambio” (Bowles 2010: 33).

La gestión de contratos es muy variada según el marco legal de cada país y la complejidad de los proyectos o contratación de bienes o servicios. Estos factores abren un espectro de mecanismos de contratación que las entidades públicas pueden emplear dependiendo de la cantidad de riesgo que deciden asumir. Asimismo, hay una relación entre el grado de complejidad y el mecanismo empleado por las entidades públicas para mitigar las fallas de mercado. Estas buscan reducir los costos transacción dándole al proveedor la capacidad de gestionar los cambios en los requerimientos³³, y el riesgo para el caso de los proyectos complejos siendo lo contrario para los bienes simples en los que se establece el precio antes de contratar a los proveedores (Bajari y Tadelí 2001: 388).

Una vez realizada la firma del contrato se debe establecer la supervisión mencionada. Por este motivo, para el PNUD (S/A), el monitoreo del rendimiento permite al gobierno local asegurarse que los servicios entregados por el proveedor sean consistentes con el contrato; además, propone que mientras más actividades requiera la actividad, más sofisticados serán los incentivos para fomentar las acciones eficientes del proveedor. Sin embargo, también se pueden presentar problemas contractuales (PNUD S/A), estos son:

- La existencia de circunstancias en las que el sector privado no cumple con las condiciones del contrato.
- Cambio de circunstancias desde la firma del contrato, esto da pase a la necesidad de una renegociación.

³³ Bajari y Tadelí (2001) Se refieren a los cambios no previstos en los bienes o servicios implican mayores costos, además afirman que los proyectos o servicios de mayor complejidad implican una mayor cantidad de cambios debido a la magnitud y cantidad de las actividades necesarias; por el contrario, los bienes de menor complejidad implican menor cantidad de cambios.

Ante esto, es necesario esclarecer algunas pautas para la supervisión de contratos. CEPAL propone que la supervisión requiere de las siguientes funciones mínimas (200?: 6-7):

- Inspección regular de las condiciones
- Programación de actividades
- Supervisión de trabajos y sus resultados
- Disposición de pagos
- Capacitación en el puesto de trabajo

Además señala que esta es una etapa de *aseguramiento de la calidad y evaluación del Estado* tomando como ejemplo la supervisión de contratos sobre mantenimiento de redes viales. Asimismo, establece tres aspectos de análisis, el contratista como responsable, el organismo como supervisor y las sanciones por incumplimiento (CEPAL 200?: 7). Entonces, la primera línea de aseguramiento de calidad es el mismo contratista, que debería serlo sin ser necesariamente requerido. Conviene que el contratista sea obligado a usar un sistema de autocontrol de gestión y resultados, lo cual lo vincula mejor con la tarea e incrementa su grado de compromiso (CEPAL 200?: 8).

De la misma manera propone que “la responsabilidad primaria del contratista no exime al mandante [contratante] (...), de verificar el estado de las vías mediante personal propio o consultores. A fin de evitar arbitrariedades, el contrato debe incluir una forma clara y objetiva de efectuar la evaluación del cumplimiento de las características exigibles de las vías” (CEPAL 200?: 7).

Junto a eso, se proponen requisitos básicos para el proceso de evaluación, esos son:

- Una metodología precisa acerca de la forma, el lugar y la frecuencia de la evaluación del estado de la ejecución.
- Pautas para identificar y clasificar los defectos que inciden en el estado de la ruta, a fin de reconocerlos de manera eficaz.

Para lograr esto, CEPAL propone dos tipos de inspección (200?: 8):

- Inspección habitual, que consiste en la revisión de cualquier momento y en cualquier lugar. Las deficiencias detectadas deberían corregirse dentro de plazos

breves establecidos en el contrato. Obviamente su cumplimiento debe ser verificado.

- Inspección periódica para fines de pago, junto a un sistema normado para la evaluación.

El siguiente aspecto a considerar son las sanciones, ya que es ilusorio pensar que se cumplirá el contrato a la perfección. Por tal motivo, es necesario contar con mecanismos que permitan sancionar los incumplimientos; dichas sanciones pueden ser multas o descuentos por incumplimiento. Sin embargo, es posible establecer anti-incentivos como registros de incumplimiento de contrato, que actúan como antecedente en otros procesos.

3.4.4 Evaluación del proceso de compra

El proceso evaluativo de las contrataciones públicas se da en distintos niveles, el primero es intra institucional producto del seguimiento natural de la gestión a las actividades de soporte. Como menciona Medina Giopp, la contratación de bienes y/o servicios por parte del gobierno es un proceso gerencial de carácter transversal, como lo es también el proceso presupuestario o de gestión de recursos humanos o el de gestión de la información (S/A: 11).

Por otro lado, se encuentran evaluaciones de corte sistémico al interior de los países como es el caso de las evaluaciones de los Organismos Supervisores de los sistemas de abastecimiento. Junto a esto, se encuentran las evaluaciones internacionales, basadas en metodologías prediseñadas, como es el caso del OECD.

Con respecto al diseño de la metodología de evaluación del OECD, el Banco Mundial retiró su adherencia a dicha metodología en el 2006, con la intención de desarrollar una nueva propuesta basada en varios elementos clave, las cuales serán puestas a prueba en pruebas piloto que consideran (2006):

- Evaluaciones organizadas por el Banco de las fortalezas y debilidades a nivel de los países y de los proyectos, a partir de la adaptación de la herramienta

comparativa del CAD/OCDE de 2006 al marco de adopción de decisiones del Banco.

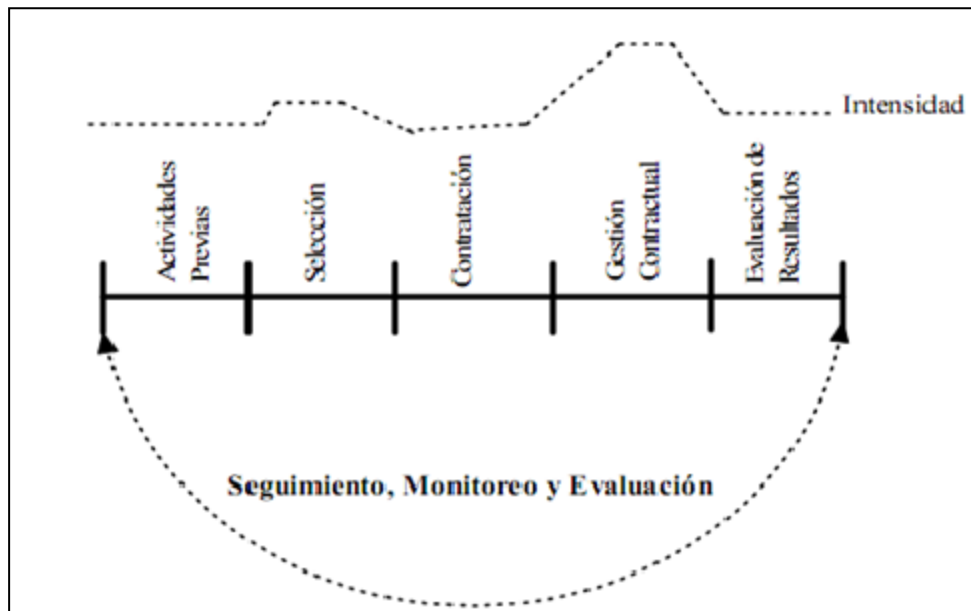
- Determinación del riesgo global para el proyecto, incluidos los riesgos específicos de cada proyecto, como los vinculados al organismo de ejecución y los riesgos a nivel de cada país, y aspectos fundamentales como plataformas aceptables de contratación electrónica.
- Determinación de la equivalencia y la aceptabilidad, que analiza en qué medida el sistema de contrataciones logra los objetivos de las Normas del Banco sobre contrataciones y para la selección de consultores.³⁴

Siguiendo a Medina Giopp, el proceso evaluativo de las contrataciones toma en cuentas todas las etapas. Además, la identificación del proceso de contratación, sus etapas y principales productos y subproductos facilita las acciones para su seguimiento y mejora (S/A: 11).

De la misma manera, Giopp muestra que el ciclo de contratación contiene dentro de sí, distintos niveles de carga o intensidad de trabajo. Es así que señala que la fase que requiere mayor intensidad de actividades de supervisión y administración, es la gestión contractual (S.A: 12).

³⁴ Adaptado de: “Los sistemas nacionales en materia de contratación” del Grupo Banco Mundial.

Ilustración 11: El ciclo de gestión de contratación



Medina Giopp – CLAD (S/A)

La ilustración muestra de la intensidad de actividades dentro de los sistemas de contratación vinculada con el monitoreo y evaluación de las contrataciones, según sus etapas. Junto a esto, Giopp señala que la etapa de evaluación de las contrataciones al interior de las organizaciones es en la que se valora el grado de satisfacción de las necesidades, se identifican necesidades pendientes de satisfacer y se documentan lecciones aprendidas; y que es ahí donde el resultado de lo contratado responde con claridad a las preguntas clave que motivaron su contratación; es decir, si se resuelve la necesidad planteada (S/A: 19).

Por otro lado, establece algunas pautas específicas para la evaluación (Medina S/A: 158-159):

- Valoración del grado de satisfacción de las necesidades que dieron origen a los Términos de Referencia y recolectar la opinión de áreas técnicas.
- Valorar la participación y coordinación con diversos actores involucrados tales como beneficiarios, oficinas de gobiernos, etc.

- Identificar las necesidades pendientes de satisfacer que pueden dar origen a nuevos Términos de Referencia y procesos de contratación.
- Aplicar indicadores de gestión y de evaluación al resultado final. Los indicadores de gestión son referidos a los tiempos para llevar adelante la contratación, la pertinencia en número y calidad de las ofertas recibidas, el costo del proceso de contratación, etc.
- En relación al proceso y sus resultados es importante conocer si hubo impugnaciones, necesidad de activar instancias de resolución de conflictos, o si la modalidad empleada fue la más efectiva, entre otros aspectos.

Asimismo, las evaluaciones a nivel sistémico e internacional se realizan tomando en cuenta parámetros establecidos. Es el caso de la metodología de Evaluación OECD - Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS).

Como menciona el OECD, la metodología diseñada se presenta como una herramienta común que los países en desarrollo y las entidades de cooperación pueden utilizar para evaluar la calidad y efectividad de los sistemas de abastecimiento. Dicha metodología propone como objetivo de largo plazo que los países mejoren sus sistemas de abastecimiento y alcancen estándares internacionales para lograr efectividad en el uso de los recursos públicos³⁵ (2010: 2). Por otro lado, el OECD presenta pautas a considerar sobre la aplicación de la metodología (2010: 3-4):

- A pesar de que los indicadores se diseñaron para una evaluación del gobierno central o nacional del sistema de abastecimiento, estos pueden ser adaptados para su uso en gobiernos sub nacionales o similares.
- La información resultante de la evaluación apoya el diseño de mejoras basadas en las debilidades identificadas. De la misma manera, la información puede ser usada para monitorear el éxito de las iniciativas de reforma.

³⁵ La metodología OECD incluye una escala numérica con criterios definidos que puede proveer información cualitativa a los países que les puede permitir fortalecer sus sistemas de abastecimiento así como identificar fortalezas y debilidades de los mismos.

- Los indicadores no dan una figura completa del sistema de abastecimiento. Deben ser analizados como una herramienta de diagnóstico por los evaluadores. Por otro lado, algunos indicadores son de compleja medición por lo que se recomienda medirlos a través de encuestas o entrevistas con participantes del sistema, profesionales asociados y representantes de la sociedad civil. Junto a esto, es necesario validar los resultados con los *stakeholders* vinculados al proceso.

En resumen es de esta etapa final del proceso de compras públicas que se extraen las lecciones aprendidas. Además no solo se evalúa el performance del proveedor con respecto al cumplimiento del contrato o de los entregables que realice, sino que también se evalúa el proceso en sí proveyendo a la entidad estatal de mayor conocimiento y *know how* al momento de hacer sus procesos de compras de manera más efectiva.

3.5 Los mecanismos de contratación clásicos

En esta sección se verán los mecanismos que existen para la contratación de bienes y servicios. Cabe señalar que, tal como señala Ulloa:

Operar en el mercado público es diferente a hacerlo en el mercado privado. Además de los riesgos asociados a la incertidumbre en los procesos de licitación, establecer una relación contractual con una agencia de gobierno tiene mayores costos de transacción y el mercado presenta costos de entrada. Como norma, los proveedores deben inscribirse en registros, demostrar un historial de contratos que avale su postulación, conseguir la información necesaria (rara vez disponible en castellano), informarse y cumplir los requisitos técnicos, demostrar acceso al sistema financiero y experiencia, etc. (Ulloa 2006: 31)

3.5.1 Procedimientos clásicos

Acorde con la Organización Mundial de Comercio – OMC, el Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública – ACP es un acuerdo vinculante entre países sobre temas de contratación. Aprobado por primera vez en 1994, entrando en vigencia en 1996. Posteriormente se ratificó en el 2011 (OMC). Si bien su alcance es restringido en tanto los productos a contratar, el acuerdo rige sobre los países miembros de la OMC. Según Araya este acuerdo establece pautas para definir 4 puntos críticos de las

contrataciones, sus principios, procedimientos, modalidades de contratación y cumplimiento (2006: 11). Dentro de los principios se establece el ámbito de aplicación, estableciendo umbrales de precios y excepciones que excluyen algunos procesos, tratos nacionales, principio de no discriminación y normas que rigen las especificaciones técnicas y compensaciones; los procedimientos analizan los principios y pautas que acompañan las distintas etapas del proceso de contratación (Araya 2006: 12)

Sin embargo, el principio más importante resalta las modalidades de contratación que deben aplicarse. Araya describe sobre el ACP que se han establecido tres modalidades estándar de contratación, la Licitación Pública, la Licitación Selectiva y la Licitación Restringida (Araya 2006: 16).

Tabla 5: Descripción de las modalidades de contratación del ACP

Modalidades de contratación	Descripción del ACP
Licitaciones Públicas	“Aquellas en que todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas. Estas constituyen la regla general dentro del Acuerdo, y por lo tanto, deben ser preferidas a las demás modalidades de contratación.”
Licitaciones selectivas	“Aquellas en que pueden presentar ofertas aquellos proveedores a quienes la entidad invite a hacerlo. En ellas se debe invitar a participar al mayor número de proveedores nacionales y de las demás partes que sea compatible con el funcionamiento eficaz del sistema. Las entidades seleccionarán de manera justa y no discriminatoria a los proveedores que pueden participar en la licitación y si existen listas de proveedores calificados podrán seleccionar de entre esas listas.”
Licitaciones restringidas	“Aquellas en que la entidad licitante se pone en contacto con cada proveedor por separado. (...) Sólo proceden en la medida que no se utilicen para evitar que la competencia sea la máxima posible y siempre que no se constituyan en un medio de discriminación contra proveedores de otras Partes o en un mecanismo de protección a los productores nacionales.”

Elaboración propia sobre la base de Araya (2006)

Un caso representativo sobre la aplicación de los acuerdos de ACP es el Japón, Acorde con la Oficina Económica Y Comercial De España – Tokio, para el 2009, las compras

públicas de este país representaban el 19.5% del PBI; por otro lado, las entidades sujetas al ACP representa todo el gobierno central, 47 prefecturas (gobierno territorial), 12 ciudades designadas, etc. (Oficina Económica y Comercial de España – Tokio 2012: 1).

En este contexto, del conjunto de licitaciones bajo ACP el 82.7% se realizó bajo la modalidad de Licitación abierta, las licitaciones selectivas ascienden al 0.4% y las de licitante único alcanzan el 16.8% debido a licitaciones sobre propiedad intelectual o patentes (Oficina Económica y Comercial de España – Tokio 2012: 1).

3.5.2 Las compras corporativas

Las compras corporativas tienen como objetivo reducir los costos de transacción y aprovechar la economía de escala que surge al existir más de una entidad contratante. En esta modalidad de compras se juntan dos o más entidades del Estado para adquirir y/o contratar bienes y servicios “susceptibles de ser homogenizados” (OEI S/A: 1) mediante un solo proceso de selección realizado por una sola entidad, que es la “encargada”.

Mediante esta forma de contratación, según Morón Urbina “se promueve la agregación de la demanda de bienes y servicios homogéneos que las entidades de la administración prevén necesitar para un periodo de tiempo, para adquirirlas a través de una sola operación conducida por una sola entidad, con lo que se presume que por su posición beneficiosa, de ser el principal comprador en la economía obtendrá diversas ventajas de precio y calidad” (Córdova 2012: 9).

Entonces, la principal característica de este tipo de compras es la generación de economías de escala, las cuales son una excepción a la forma regular de retornos constantes a escala³⁶. Esta forma de retorno se dará cuando el costo medio de la producción a largo plazo tenga un comportamiento sistemáticamente decreciente. Este decrecimiento del costo medio en relación al beneficio obtenido se observa de forma más clara cuando los costos son fijos, ya que estos se vuelven costos hundidos que son irre recuperables, se distribuyen en el total de producción (Muller S/A: 1-3).

³⁶ Los retornos constantes a escala son los retornos generados cuando los aumentos en la cantidad de factores usados corresponde al aumento porcentual igual de la producción.

En el caso de las compras corporativas la economía de escala que se puede aprovechar existe debido a una demanda agregada de las entidades que se juntan para efectuar la compra. Esta demanda agregada es la que ayuda a reducir los costos de realizar la compra considerablemente (Albano y Sparro 2010: 2). Los beneficios directos son: reducción de precios, lo cual es un atractivo para los posibles proveedores; ahorros en costos de transacción y preparación de las bases para la adquisición o contratación; y combinación de habilidades y experiencias de las entidades y sus funcionarios. . En este último caso, las entidades pequeñas se verán beneficiadas por las capacidades en la compra de las entidades grandes con las que se junten para realizar la compra corporativa (European Commission 2008: 2).

Una vez que las entidades interesadas se juntan para efectuar la compra, según el monto a contratar se establecerá la modalidad de compra según lo establecido en su reglamentación. Es así que tienen la opción de solicitar ofertas mediante invitación a licitar o por compras locales³⁷ (PNUD 2008: 4).

Cabe señalar que siempre se deben respetar los factores de éxito de las compras, ya sean en compras corporativas o particulares. En la ilustración se muestran dichos factores, los cuales son: estandarización de los requerimientos, competencia en el mercado, la modalidad de compra a emplear, la supervisión al proceso y ejecución en sí. Además se deben respetar los siguientes objetivos: Programación de compras oportuna de bienes y servicios necesarios para cumplir las metas institucionales, conseguir buena relación calidad/precio, mantener procesos rápidos y sencillos y asegurar la transparencia de los procesos (Zavala 2006).

3.5.3 Subasta inversa

La modalidad de subasta inversa es en la que distintos postores presentan a un proceso de selección por el cual una organización realiza la adquisición de bienes comunes a través

³⁷ Para el 2008, el PNUD especifica cuatro métodos de solicitud de oferta según el monto a comprar. Estos son:

- a) Compras locales (< US\$2,500)
- b) Solicitud de Cotización (SDC) (\geq US\$2,500 < US\$100,000)
- c) Solicitud de Propuesta (SDP) (\geq US\$100,000), e
- d) Invitación a Licitar (IAL) (\geq US\$100,000)

de una oferta pública y en la que, el postor ganador será aquel que ofrezca el menor precio. El objetivo es conseguir el mejor precio, valor agregado y calidad de servicio, de manera que es fundamental que existan varios postores que entren al proceso a fin de mantener el principio de competencia. Así, reciben ofertas de múltiples proveedores con la finalidad de lograr el objetivo mencionado (Interdonato 2008: 1).

En síntesis esta modalidad es aplicada cuando los bienes son comunes de manera que el factor decisor es el precio. Para poder aplicar esta modalidad de compra, uso de la subasta inversa se tiene que considerar que los:

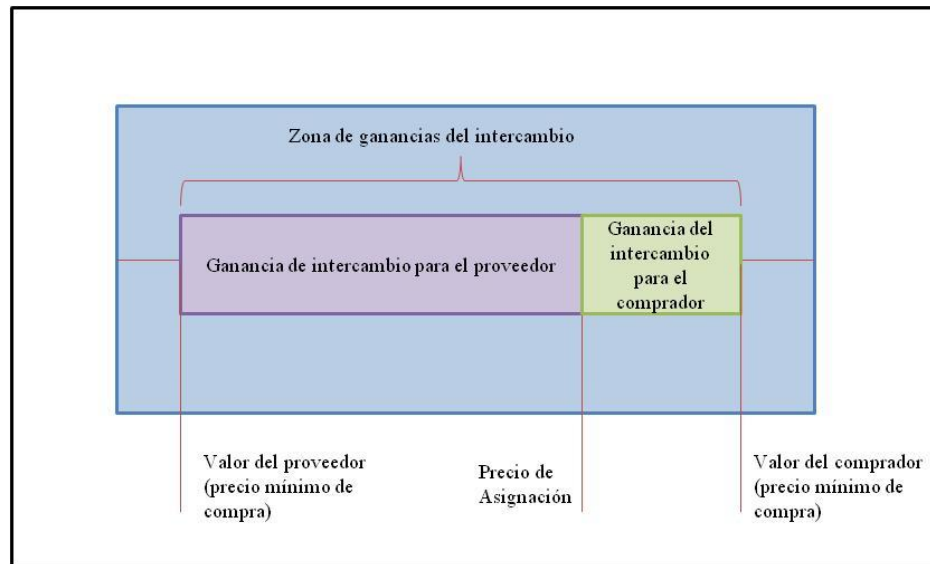
...bienes y servicios comunes, aquellos respecto de los cuales existe más de un proveedor, tienen patrones de calidad y de desempeño objetivamente definidos por características o especificaciones usuales en el mercado o han sido estandarizados como consecuencia de un proceso de homogenización llevado a cabo al interior del Estado, de tal manera que el factor diferenciador entre ellos lo constituye el precio al cual se transan (Gestión Pública y Desarrollo 2011: 11).

Sin embargo en esta modalidad aparece el problema de la información asimétrica alrededor del proceso de compra. Esto es porque “el valor de un producto para un comprador es el precio máximo que está dispuesto a pagar, mientras que para un vendedor es el precio mínimo al que está dispuesto a vender” (Brachet y Noyola 2011). Entonces los autores presentan tres escenarios posibles, a partir de dicho supuesto. El primero es el intercambio ineficiente, el cual sucede si lo que está dispuesto a pagar el comprador es menor al precio con el que la otra parte está dispuesta a vender. Entonces no existe un acuerdo de precios que garantice la compra.

El segundo escenario es el intercambio neutral, el cual es cuando ambas partes coinciden en el precio de lo ofrecido y requerido, por lo que ambos se vuelven indiferentes en la transacción. Finalmente, el tercer escenario es el intercambio eficiente, el cual implica que ambas partes obtuvieron ganancia a partir de la realización de la transacción (Brachet y Noyola 2011).

En la imagen a continuación, se muestra que tanto el proveedor perciben ganancias a partir del precio de asignación. De esta forma es que este es el escenario ideal para una situación de subasta inversa.

Ilustración 12: Intercambio eficiente



Brachet y Noyola (2011)

En las compras públicas esta modalidad puede ser aplicada de manera presencial o de forma electrónica, aprovechándose así las ventajas del uso de la tecnología en las compras públicas, de lo que se hablará más adelante.

4. E- Procurement

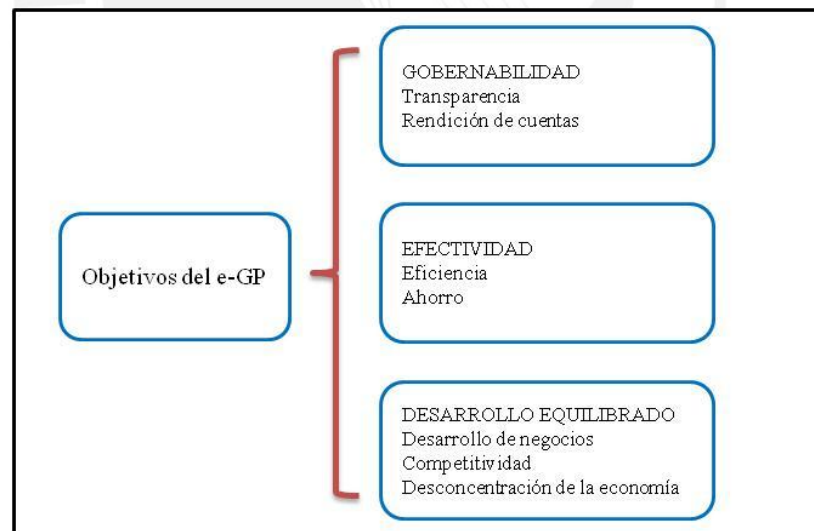
Las compras electrónicas son una herramienta que utilizan las empresas privadas y los gobiernos a fin de reducir el tiempo y los costos normalmente empleados en los procesos de compras tradicionales. De esta forma se aprovecha el intercambio de información disponible y la tecnología para la adquisición de determinados bienes y servicios (Banco Mundial 2003: 12).

Principalmente se busca conseguir mayor eficiencia en los procesos de compras estatales, ya que reduce costos de transacción y, debido a la información disponible para los proveedores y la facilidad en la presentación de propuestas y selección de un proveedor, aumenta la competencia. Entonces también es considerado un incentivo a que exista más interés en vender al Estado entre los postores.

Suárez y Laguado enmarcan los beneficios del e-Procurement en tres grandes objetivos: Gobernabilidad, del cual ya se habló arriba, efectividad y desarrollo equilibrado. En tanto a la efectividad se refiere a la reducción de los costos que incurren los proveedores y las entidades, a través de la “estandarización, la *despapelización*, la rapidez en las transacciones, la disminución en los tiempos de duración de los procesos. Las entidades contratantes logran extraer más ‘value for Money’ de sus bienes y servicios adquiridos al contar con más ofertas a mejores precios a través de métodos de selección menos costosos” (2001: 33). El tercer objetivo, de desarrollo equilibrado consiste en la disminución de la asimetría de información de manera que se genera competencia y la cantidad de proveedores aumenta, lo que se traduce en menores costos de los bienes y servicios adquiridos (2001: 33).

Asimismo el Banco Mundial, el BID y el Banco Asiático de Desarrollo muestran un esquema de los objetivos establecidos por Suárez y Laguado en un Mapa de Ruta para las adquisiciones electrónicas del gobierno.

Ilustración 13: Objetivos del e-Government Procurement



BM, BID, ADB (2004)

Cabe señalar que para que las entidades estatales logren aprovechar las compras estatales, cada una debe organizarse internamente y se deben generar espacios de coordinación

entre las mismas de modo que la aplicación del e-Procurement sea satisfactoria en sus procesos. El Mapa de Ruta mencionado señala que la entidad debe capacitar y sensibilizar a los funcionarios para que utilicen el sistema de compras electrónicas; luego, dentro de cada entidad, se debe organizar la demanda ordinaria individual de bienes y servicios. A su vez se organizará la demanda por agregación para contratos de uso común (BM, BID, ADB 2004: 62). Las actividades de ambas partes de la organización se ven abajo.

Tabla 6: Organización para la aplicación de compras públicas dentro de una entidad

Organización de la demanda ordinaria individual de cada entidad	<p>Definir sus necesidades de adquisición directa.</p> <p>Definir cuáles de esas adquisiciones serán hechas mediante transacciones directas y cuales se enmarcarán en contratos de uso común.</p> <p>Establecer el procedimiento interno y los responsables de la operación y la supervisión para las transacciones directas.</p> <p>Adecuar la infraestructura y la conectividad.</p> <p>Conectar su sistema de adquisiciones con el de gestión presupuestal.</p>
Organización de la demanda por agregación (contratos de uso común)	<p>La autoridad de contratación abre una inscripción de entidades públicas interesadas en un determinado bien o servicio. Con esta base, selecciona el o los proveedores idóneos y las entidades inscritas le demandan directamente dentro de los parámetros acordados.</p> <p>Un grupo de entidades públicas se asocia y un ente ad-hoc colectivo o una de ellas en nombre de todas selecciona a los proveedores. Las entidades asociadas demandan directamente al proveedor seleccionado.</p>

BM, BID, ADB (2004)

Ventajas de la aplicación del e-Procurement en el sector público

En el marco de la modernización del sector público, se busca reducir los costos del proceso de contratación y reducir el precio de los bienes y servicios adquiridos, lo cual está haciendo a través de modificaciones a sus sistemas de compras como es la introducción del e-Procurement. Suárez y Laguado señalan algunos ejemplos: Corea logró ahorrar 2.5 billones de dólares al crear un sistema de contratación pública electrónica que le costó 26 millones; Reino Unido ahorró 3 billones de libras esterlinas (3.6% de ahorro) al implementar mejores prácticas en procesos de contratación

complejos, y el sector salud de Guatemala logró ahorrar 43% en el año 1999 al cambiar las exigencias de especificaciones técnicas en la adquisición de medicamentos (2001: 6). Cabe señalar que según un estudio del Banco Mundial en el 2001 sobre las decisiones gubernamentales y de política pública en materia del alcance y oportunidad de las reformas legales y de regulación relacionadas con la implementación de sistemas de compras estatales electrónicas, se encontró que:

(...) Estados Unidos de América, Canadá, México, Chile y Western Australia han incorporado activamente sistemas de contratación estatal electrónica, mientras que Argentina, India, Corea y Colombia han implementado algunos aspectos. De ellos solamente Chile, India y Colombia han llevado a cabo reformas legales y regulatorias relacionadas con los sistemas de compras estatales electrónicas. No obstante, el estudio concluye que para implementar estos sistemas no es necesario abordar todos los aspectos y cuestiones legales que suscita y que de hecho es perfectamente posible llevar a cabo las reformas legales necesarias gradualmente, acompañadas con el desarrollo de las capacidades tecnológicas necesarias para el desarrollo de los sistemas de compras estatales electrónicas (Restrepo 2004: 9).

La aplicación del e-Procurement permite negociar grandes volúmenes en bienes pues implica la agregación de demanda de compradores, y así obtener precios más bajos y mejores condiciones de compra (Interdonato 2004: 1). Para Ramanathan, la ventaja recae en que al automatizar varios procedimientos administrativos e incrementar el monitoreo, entonces se van a minimizar posibles conductas oportunistas entre los funcionarios (2004: 2). El Banco Mundial realizó un estudio que señala dos ventajas resaltantes de la aplicación de las compras electrónicas. Estos son: transparencia y eficiencia. La segunda se divide en eficiencia en costos y eficiencia en tiempo. A continuación se presenta una tabla resumen de la estudio.

Tabla 7: Resumen de beneficios del empleo de compras electrónicas

	Gobierno	Proveedor	Comunidad
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Menos corrupción • Aumento del número de proveedores • Mejor integración e interacción entre gobiernos • Seguimiento profesional a las compras • Mayor calidad en las decisiones de compras y estadísticas • Retorno de la política pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la equidad y competencia • Mejor acceso al Mercado estatal • Mercado abierto a nuevos proveedores • Estimula la participación de las PYME • Mejora el acceso a la información de compras • Gobierno de rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a información de compras • Monitorea la información de gasto público • “Tienen voz” • Gobierno de rendición de cuentas
Eficiencia en Costos	<ul style="list-style-type: none"> • Menores precios • Menores costos de transacción • Reducción del personal • Reducción del gasto fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores costos de transacción • Reducción del personal • Mejor flujo de efectivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución del gasto fiscal
Eficiencia en Tiempo	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación/eliminación de tareas repetitivas • Comunicación abierta (dónde sea, cuándo sea) • Ciclo de compra más corto 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación/eliminación de tareas repetitivas • Comunicación abierta (dónde sea, cuándo sea) • Ciclo de compra más corto 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación abierta (dónde sea, cuándo sea)

Traducido de BANCO MUNDIAL. ELECTRONIC GOVERNMENT PROCUREMENT (e-GP).

Según los resultados del estudio del Banco Mundial (2003), los beneficios más comunes identificados son:

- reducción de los costos de transacción en la compra
- reducción el precio
- acortamiento de la duración de los procesos
- mejora del intercambio de información
- control³⁸
- oportunidad.

³⁸ El control en los procesos y sistemas de contratación representa una actividad extra en la cadena de valor del sector público. Sin embargo su aplicación, como comenta Sofía Prudencio, se da en un espectro de varía desde la aplicación exigente y sistemática del control como en el caso peruano, hasta la aplicación mínima del control, que genera discrecionalidad por parte del funcionario público, como en el caso de Chile.

Los costos de transacción quedan reducidos por la automatización del proceso. El sistema permite que se acelere el proceso de compra y reemplazando la rutina y reduciendo el tiempo de trabajo del personal consumido en los procesos de compras. Asimismo es posible lograr mejores precios para los bienes pues se incrementa la competencia y hay un mejor acceso al mercado. De esta forma los proveedores se interesan más en realizar contratos con el Estado, porque no supondrá para ellos los costes altos de los procedimientos clásicos (Banco Mundial 2003: 7)

En caso de que se trate de compras de bienes estándares y que se realizan varias veces al año, el e-Procurement se aprovecha a fin de incrementar la eficiencia las agencias de e-Procurement utiliza el Convenio Marco (en inglés Framework Agreements) por uno o más años. “Estos son contratos que comprometen al proveedor a la entrega de los bienes y servicios dentro de un marco de tiempo y con precio y condiciones específicos. Los resultados son publicados en un catalogo electrónico que las entidades del Estado pueden utilizar. Los ítems son diversos, van desde papel y lapiceros hasta pasajes de avión y computadoras” (Singer 2009: 61).

4.1 TIC's

Para que un sistema de e-Procurement funcione, es necesario que este se encuentre en una plataforma electrónica suficiente y que exista la comunicación necesaria entre las áreas de una organización con respecto a los procesos de la misma. Entonces, la base de este sistema es el desarrollo de las TIC, que “abre nuevos e interesantes canales, tanto para la provisión de servicios a la sociedad, como para mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder” (Naser y Concha 2011: 8). La aplicación de las TIC en las organizaciones “está vinculado a tener una mayor, más rápida y fiable información de los procesos logísticos y de distribución. Los beneficios de la integración van asociados a la reducción de costes y la mejora de la gestión. Además, suponen un proceso cultural de cambio en la organización importante” (Anetcom S/A: 70). De esta forma que la organización tendrá información real en tiempo real, lo cual se traduce en una ventaja para los tomadores de decisiones pues su información estará más completa. Asimismo, como se señaló arriba, las TIC aparecen dentro de la cadena de valor como apoyo a las demás actividades de manera que son el “habilitador de la estrategia empresarial, es decir, que

desempeñan una función de interrelación entre las actividades consideradas núcleo de la empresa” (Anetcom S/A: 33).

Además de representar la automatización de procesos e integración en la información de la organización, las TIC’s representan “un cambio profundo en los medios de producción y en las posibilidades de amplia participación de la comunidad en las actividades comerciales y sociales, así como en los métodos y roles del gobierno mismo” (Banco Mundial 2004: 7).

En el marco de la modernización de los estados que busca la eficiencia, los gobiernos, implementan la aplicación de las TIC’s, de modo que “les permita acercar al ciudadano, mejorar los procesos democráticos, proveer servicios públicos de más calidad, masificar la información que producen y ponerla a disposición de los ciudadanos y las empresas”. Esto se enmarca en el “gobierno electrónico” (Suárez y Laguado 2001: 7). Los autores señalan que para las TIC’s son fundamentales para conseguir la gobernabilidad dentro de un Estado especialmente en el proceso de contratación. Esto es debido a las TIC’s aplicadas a estos procesos permiten poner la información sobre el proceso y la gestión contractual a disposición de los ciudadanos, órganos de control, empresarios y comunidad en general. También permiten el seguimiento de la ejecución del presupuesto estatal, facilitando que los ciudadanos exijan de él probidad y responsabilidad (Suárez y Laguado 2001: 33).

Entonces, las contrataciones públicas electrónicas se “basan en el uso de las tecnologías de información (especialmente el Internet) por parte de los gobiernos para conducir sus relaciones con los proveedores y contratista en la adquisición de bienes, servicios y obras requeridos por el sector público” (Banco Mundial, ADS, BID 2004: 4).

4.2 Las modalidades en el e-Procurement

A partir del e-Procurement aparecen tres modalidades: el e-Tendering, e-Bidding y e-Purchasing, los cuales se verán a continuación, sin embargo se adelanta que el caso de análisis de la presente investigación está relacionada con el e-Purchasing.

4.2.1 Aplicación del e-Tendering

Este es un mecanismo electrónico para las licitaciones. Para Suárez y Laguado, el e-Tendering se materializa como una relación entre la entidad pública y demás actores del sistema de compras a través de un “proceso de invitación pública a proveedores para recibir sus propuestas” (2007: 31). A su vez, el Banco Mundial define este mecanismo como “una solución diseñada para manejar electrónicamente el proceso de licitación para la adquisición de bienes especializados, obras y servicios de consultoría que se caracterizan por su alto costo y bajo volumen” (2003: 6).

Para el Banco Mundial la aplicación de este mecanismo de mayor tamaño, estratégico y de mayor complejidad requiere de conocimientos sobre especificación de necesidades y gestión de riesgos junto con la gestión del rendimiento. Por otro lado, la entidad propone que “la aplicación de la tecnología para estos ejercicios no se parece a las solicitudes de contratación simple, y por lo general será una funcionalidad mucho más fácil, con un enfoque en la seguridad y la gestión en lugar de las operaciones de micro-procesamiento” (2004: 18).

Ilustración 14: e-Tendering

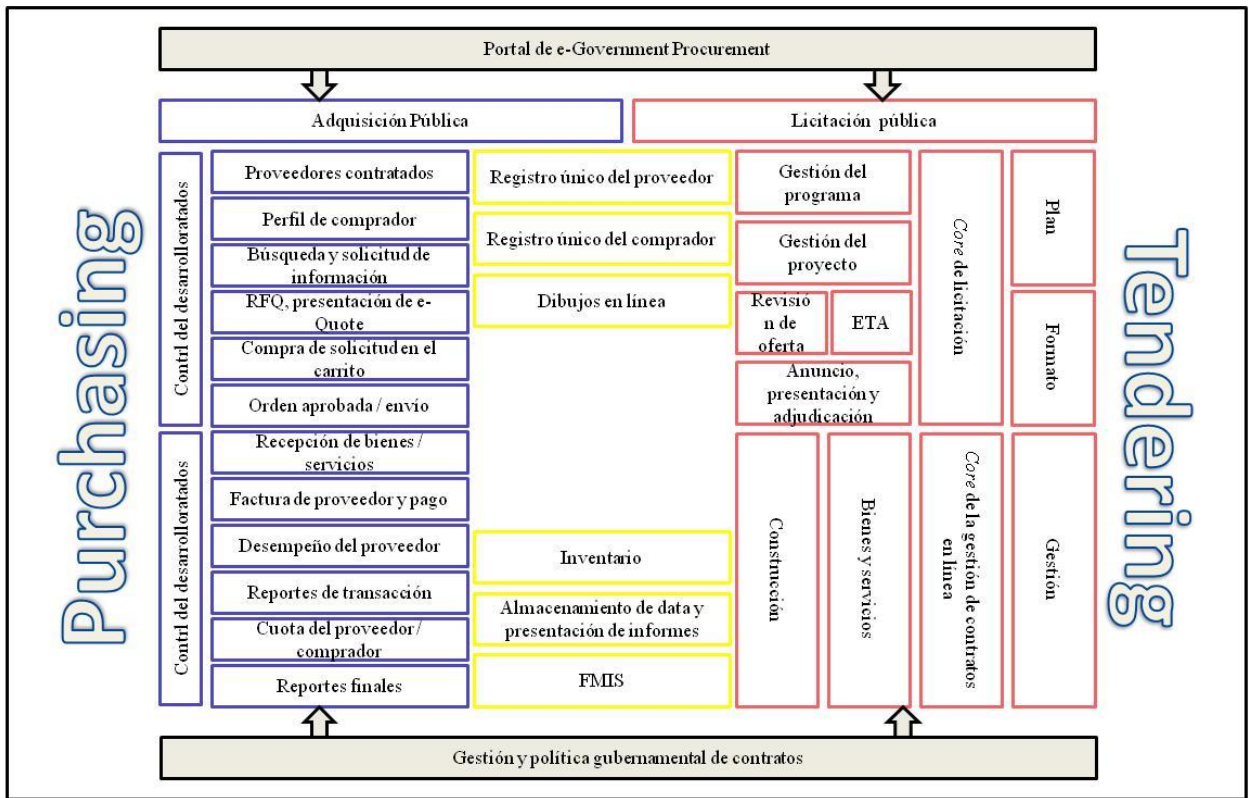


Banco Mundial (2003)

Como muestra la ilustración, el e-Tendering consta de seis etapas a saber: divulgación, descarga, aclaración, carga, apertura (subir el documento) y seguimiento, los cuales permiten un mejor desarrollo del proceso de compra electrónica de los bienes de alto costo y alta complejidad. Sin embargo, “este mecanismo se puede utilizar para la precalificación de empresas para la modalidad de e-Purchasing con la finalidad de tener una lista de empresas precalificadas que podrán participar en subastas inversas o compras por catálogo” (Vaidya 2004: 398).

Se debe tener en cuenta que la aplicación de la tecnología para el flujo de trabajo y otras transacciones vinculadas tiene como ventajas la liberación de recursos de gestión para hacer frente a oportunidades más complejas y procesos estratégicos de mayor riesgo. A esto, se suman mayores ganancias de productividad en las finanzas públicas (Banco Mundial 2004: 18).

Ilustración 15: Funcionalidad del e-Procurement



Banco Mundial (2004)

Asimismo, la exigencia de mayor productividad y mayor generación de valor por parte de los sistemas de contratación del Estado implican la exigencia por menores costos y menores riesgos. Asimismo la demanda es más manejable a través de mecanismos electrónicos. (Banco Mundial 2004: 18).

4.2.2 Aplicación del e-Bidding

El e-Bidding, también conocido como online – bidding y/o e-auction, se traduce al castellano como subastas electrónicas. Se materializa como una subasta inversa que utiliza las potencialidades de plataformas electrónicas online para su puesta en marcha. Para Easterday, “es el concepto en el que un mercado en línea o sitio web permite a los compradores publicar sus requerimientos reales en el tiempo de la licitación y los posibles proveedores y prestadores de servicios puedan competir para vender sus productos o servicios al comprador” (S/A: 1). Además menciona que:

Las subastas inversas electrónicas son especialmente beneficiosas en situaciones en las que los clientes han especificado con precisión los requisitos y los mejores servicios costo-efectivos. Aparte del factor costo, los clientes también pueden considerar la oportunidad y la calidad de los resultados como un factor decisivo para elegir a los proveedores de servicios y los proveedores de productos (S/A: 1).

Por otro lado, para Wenyan y Bolívar, la subasta es “un mecanismo de venta donde una pluralidad de bienes o servicios están abierto a ofertas y luego son transferidos al ofertante u ofertantes ganadores” (2008: 925). Además, establecen que tanto las subastas presenciales como online tienen características similares, estas son (2008: 926)

- Públicas (se conoce la identidad del ofertante) vs Privadas (los ofertantes no se conocen)
- Abiertas (los montos de las propuestas son visibles por todos) vs Selladas (los ofertantes desconocen los montos y la cantidad de ofertas que generan los postores)
- Primer precio (se paga el último precio ofertado en la puja) vs Segundo Precio (se paga el penúltimo precio ofertado en la puja)
- Inglesa (comienza en un precio bajo el cual es superado por las ofertas de los postores) vs Alemana (comienza con un precio alto y este va descendiendo con las propuestas o alcance el precio mínimo)
- Tiempo definido de término (se establece un tiempo para la presentación de ofertas) vs Tiempo extendido automático (se establece un tiempo máximo para la presentación de la siguiente propuesta)

- Precio mínimo oculto (Es el mínimo precio que el vendedor o comprador está dispuesto a pagar/cobrar por los bienes o servicios)

Por otro lado, para Lemos Pinto, hay aspectos comunes en la aplicación de la subasta inversa en América Latina: por un lado se encuentra el sistema de Brasil el cual “toma la creación de la subasta inversa como una innovación singular que progresivamente se diseminó, en conexión con otros avances en las reglas y procedimientos” (2009: 35), por el otro se encuentran “reformas estructuradas y amplias que conjugaron la creación de la subasta con procedimientos y herramientas de compra electrónica, la actualización del armazón legal y normativo y la reestructuración organizacional por la creación de un órgano supervisor siendo Perú y Ecuador quienes mejor representan la segunda configuración” (2009: 35). Por lo que explica en su estudio aspectos detallados a continuación.

Tabla 8: Aspectos comparados de las compras electrónicas en América Latina

Estructura Organizacional	Es importante la existencia de un órgano de regulación de las contrataciones que actúe como coordinador del conjunto de la administración pública y que articule la relación entre el mercado, las entidades públicas y la sociedad. ³⁹
Infraestructura de la Operación	La realización de la subasta necesita un sistema electrónico que promueva la sesión virtual de la subasta y las herramientas electrónicas de divulgación y registro de proveedores, operadas por medio de portal en internet. ⁴⁰ Para el caso de América Latina, la provisión de infraestructura de operación se concentra en una entidad pública; sin embargo, pueden haber modelos privados que generan infraestructura y servicios de soporte a la plataforma transaccional en tiempo real
Meta de aplicación	La inclusión de modelos híbridos (subasta inversa electrónica y compras por catálogo) como la aplicación de solo una de ellas promueve la reestructuración de los procedimientos de contratación de bienes y servicios estandarizados y de suministro habitual, buscando mayor simplicidad, rapidez y aproximación a las prácticas del mercado.
Reglas y operaciones de las Subastas	Los sistemas de la subasta electrónica en América Latina se integran con otras herramientas de apoyo a las compras electrónicas: divulgación de las subastas en Internet, uso del canal electrónico para comunicación entre proveedores y órgano contratante e informatización de etapas previas y posteriores a la realización de

³⁹ Lemos Pinto explica que “El sistema electrónico interconecta la administración pública y posibilita la utilización de herramientas electrónicas, modelos de documentos e informaciones estructuradas, promoviendo la uniformización, integración, conformidad con estándares y control de trámites.”

⁴⁰ El autor comenta que la aplicación de un modelo combinado entre el sistema público (ComprasNet) y el servicio privado del Banco do Brasil (Licitações-e) ha ayudado a diseminar la aplicación de la plataforma en los tres niveles incluyendo entidades paraestatales.

la subasta, particularmente el registro, habilitación de proveedores, publicación de los resultados de las subastas y de los contratos celebrados. Sin embargo, hay diferencias en la conducción de la subasta y entre los mecanismos de preservación del anonimato entre los participantes y de cierre de la disputa por lances.

Conducción de Subastas y discrecionalidad

Hay dos modalidades, la primera concede autoridad al subastador responsable para conducir la subasta hasta la adjudicación; la segunda atribuye la responsabilidad a la comisión conformada con dicha finalidad. En el caso de Brasil, la autoridad concedida al subastador le permite actuar con grado de discrecionalidad, de tal manera que puede resolver en el momento los problemas y generar aclaraciones.

Divulgación por internet

Los países que actualizaron y sistematizaron la legislación por internet adoptaron dicha herramienta como mecanismo para difundir los procesos; sin embargo, para el caso de América Latina, la divulgación electrónica aún convive con la exigencia de la publicación en prensa.

Presentación de informaciones y aclaraciones

La solución de consultas es íntegramente por medios electrónicos.

Elaboración propia sobre la base de Lemos Pinto (2009)

4.2.3 Aplicación del e-Purchasing

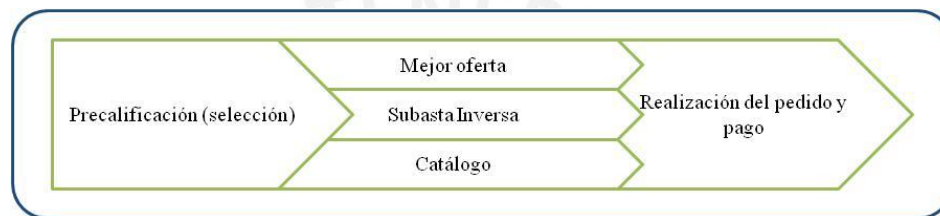
Para empezar, el término “purchasing” se encuentra incluido dentro de la definición de “Procurement”, el cual incluye las actividades de compra en sí y las actividades previas, como son la planificación y actos preparatorios y las que suceden después de realizada la compra, como la recepción, inspección, control de inventario o eliminación, así como, la evaluación de la compra (McCue 2001: 81). El Banco Mundial lo define como: “una solución electrónica que facilita la adquisición de bienes y servicios estándar, de bajo valor y de alto volumen. Los componentes clave del sistema tienden a ser complejos y requieren el desarrollo tecnológico de sistemas de soporte” (2003: 6).

Con respecto a los objetivos del e-Purchasing el Banco Mundial señala que son tres los principales:

Los objetivos finales son de alto impacto: reducir los costos de transacción, tanto del oferente como del demandante, recortar sustancialmente los plazos de trámite, permitir al gobierno obtener bienes y servicios a precios menores, y fomentar la productividad, la desconcentración económica y el crecimiento productivo equilibrado (2004: 53).

Esta forma de contratación moderna busca reducir el tiempo de compra para bienes comunes y recurrentes en las entidades del sector público. Estos se desarrollan a través de las fases actos preparatorios, selección, catalogación y ejecución contractual, rigiéndose por lo establecido en la normativa correspondiente. Es así que, según el Banco Mundial esta modalidad es atractiva para las compras públicas de bienes que se pueden adquirir en mucho volumen, como son materiales y equipos de oficina, medicamentos, repuestos, suministros y similares (2003: 18).

Ilustración 16: e-Purchasing



Banco Mundial (2003)

Según la ilustración, en esta modalidad la precalificación (selección) de los proveedores es realizada a fin de seleccionar a los mejores postores para las modalidades de compra, estas son: mejor oferta, subasta inversa y por catálogo. Finalmente se ejecuta la orden de compra y el pago. En esta investigación se tratará sobre el modelo de compra por catálogo electrónico que permite al proveedor administrar su lista de productos y servicios. Es así que los catálogos electrónicos usados requieren una estructura estándar, a fin de que la clasificación de los bienes y su búsqueda sean fáciles y ahorre tiempo a los agentes involucrados en la plataforma (Interdonato 2004: 2). Entonces, la plataforma debe ser considerada amigable por los usuarios ya que de lo contrario se arriesga a una posible reticencia a su uso

Una ventaja de esta modalidad es la reducción de los costos de almacenamiento ya que estos son asumidos por el proveedor puesto que cuando la entidad necesita de un bien, manda una orden de compra para los bienes requeridos y no implica que deberá abastecerse con la cantidad necesaria para cubrir todo el año. Esto quiere decir que se

atienden oportunamente las necesidades exactas de los solicitantes, con lo cual se evita el sobreabastecimiento o desabastecimiento de los bienes requeridos.

Según una guía de e-Purchasing de Inglaterra elaborada por la consultora Deloitte, existen dos tipos de beneficios de dicha modalidad, las tangibles, que pueden ser cuantificados, y los intangibles que son cualitativos (2004: 10).

Tabla 9: Beneficios del e-Purchasing

Beneficios tangibles	Beneficios intangibles
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción en el costo de bienes y servicios • Procesos eficientes • Reducción en costos de operación 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora la capacidad de gestión de la información, elaboración de reportes y análisis. • Centra la atención a actividades estratégicas <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de relaciones con los proveedores - Gestión de contratos - Conducción de negociaciones • Incremento de la competencia entre proveedores • Mejora en estrategia de compras debido a una mejor y más visible gestión • Mejora de reportes del IVA⁴¹, lo que garantiza que la totalidad de reclamos del IVA se procesa con ninguno perdido debido a la falta de recibos y rápida recuperación del IVA, la mejora de la eficiencia empresarial y la gestión de tesorería • Mayor satisfacción del usuario final <ul style="list-style-type: none"> - Reducción de tiempos de ciclo - Mejora de la comodidad debido a la reducción de las etapas del proceso - Empoderamiento de los empleados

Elaboración propia sobre la base de Deloitte (2004)

⁴¹ IVA son las siglas de “impuesto al valor agregado”

Para Interdonato:

se busca integrar los sistemas de comprador y proveedores para automatizar los procesos de compras que incluyen generación, recepción y confirmación de la orden de pedido, control de entrega de la mercancía, inventario disponible, confirmación o rechazo de existencias, facturación, pagos a través de transferencia electrónica, regreso de mercancía defectuosa y toda actividad necesaria en la cadena de abastecimiento (2004: 2).

En el momento de realizar la compra, la entidad compradora realizará la selección de los bienes y proveedores dentro de los catálogos. Es así que la entidad que realiza el proceso de selección para incluir a los proveedores dentro del catálogo debe guiarse por criterios generales establecidos, de manera que de un margen de discrecionalidad a las entidades compradoras para que puedan escoger la propuesta de su mayor conveniencia, sin violar los criterios establecidos. Es así que las entidades adscritas al catálogo podrán elegir propuestas que no necesariamente sean las de menor precio, ya que los precios se encuentran dentro de un rango permitido, sino que responden mejor a sus necesidades. Por ejemplo, podrán seleccionar un bien que no es el de menor precio pero su entrega es inmediata y así puedan atender una necesidad urgente (Banco Mundial 2004: 67).

5. El sistema de contratación: Caso peruano y su evolución

El abastecimiento público peruano ha evolucionado a través de los años, sus orígenes se remontan al Reglamento Único de Licitaciones y Contrataciones Públicas, normativa que se puso en marcha en el año de 1978 y que se encontraba a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública (Ex – INAP). (Ver Anexo 1: Resumen de la evolución de la normativa de contrataciones del Perú)

Es recién para el año 1999 que comienza a regirse como un sistema tras la creación del Consejo Superior de Contrataciones del Estado – CONSUCODE. Dicha entidad tenía como función regular el uso de los recursos públicos por las entidades con el fin de fiscalizar que el gasto sea justificado. Actualmente la institución encargada de supervisar el sistema de contrataciones es el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE. La entidad describe su evolución institucional de la siguiente manera:

El CONSUCODE estaba adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros hasta el 2005 año en que queda adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas y recibiendo autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Desde su creación tuvo entre sus principales funciones la de supervisar el cumplimiento de la Ley de Contrataciones y su Reglamento, así como otras normas complementarias; además, se encargaba de administrar el Registro Nacional de Contratistas y el Registro de inhabilitados para contratar con el Estado.

La aprobación de la Ley 28297 entrega más funciones al CONSUCODE, entre ellas el diseño, implementación del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, desarrollo de nuevas modalidades de contratación como la Subasta Inversa presencial y electrónica, los Convenio Marco de Productos y las Compras Corporativas. Para esto, la entidad pasó por una reestructuración que le permitió desarrollar los nuevos productos.

El SEACE inició su funcionamiento el año 2003 y para el 2005 entró en funcionamiento la subasta inversa. Para el siguiente año se puso en marcha el Registro Nacional de Proveedores; finalmente, para el 2007 se puso en marcha el Convenio Marco. Sin embargo, algunas fallas del mecanismo llevaron a su desactivación hasta el 2010, año en que se reactivó el proceso para útiles de oficina.

Tras la aprobación del Decreto Legislativo N° 1017 en el 2008 se pone en marcha la nueva Ley de Contrataciones del Estado y posteriormente su reglamento. Esta norma crea al OSCE como entidad que desarrollará las actividades del anterior CONSUCODE, entregándole calidad de organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas con personalidad jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.

5.1 Caracterización del Perú

El Perú es un país con régimen democrático, ubicado al oeste de América de Sur. Colinda con Chile, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador. Tienen una superficie total 1,285,216 km² dando una densidad población cercana de 23 habitantes por km² (Portal del Estado Peruano).

La población total estimada para el 2012 es de 29, 292,816 habitantes, los cuales hablan en su mayoría el idioma Castellano; sin embargo, el país tiene como lenguas oficiales al Quechua, el Aymara y el Castellano (INEI 2007).

Sus niveles de pobreza para el 2010 alcanzaban el 31,3% de la población; sin embargo, hay una alta concentración de la pobreza en la zona rural, donde las cifras de pobreza alcanzan el 23.3% de la población; mientras que en el ámbito urbano muestra un 2.5%.(INEI: 2010)

Además, la desnutrición crónica en niños menores de 5 años asciende al 21.6% según la OMS. En el área rural, esta tasa se incrementa al 39.3% mientras que en el área urbana asciende al 11.7%.

Por otro lado, el Índice de Desarrollo Humano y esperanza de vida (coeficiente de Gini) para el 2010 asciende a 0.46, siendo 0.42 en las zonas urbanas y 0.41 en las zonas rurales. Debe tomarse en cuenta que el indicador tienen un valor mínimo de 0 y un máximo de 1 (PNUD 2011).

Régimen y situación Política

El Estado peruano es unitario y descentralizado. Según el Portal del Estado Peruano, orgánicamente se administra a través de 25 Gobiernos Regionales, 1,847 Gobiernos Locales los cuales incluyen municipios y provincias.

Después del retorno a la democracia en el año 2000, las instituciones retomaron importancia siendo los partidos más importantes: Perú Posible, APRA, Acción Popular, PPC y el Partido Nacionalista Peruano, actualmente en el poder, entre otros.

Los últimos presidentes constitucionales son: Valentín Paniagua, Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala Tasso, actualmente en el poder.

Escenario Macro fiscal

Según las estadísticas macroeconómicas del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) Los indicadores económicos son positivos, la tasa de crecimiento del PBI para hasta el 2010 mostraba un crecimiento lento debido a la crisis internacional. Sin embargo, para el 2011 la tasa de crecimiento ascendía a 6.9%.(2012)

Por otro lado, la estimación del crecimiento para el 2012 del PBI de entre 5 y 6 % cifra que se mantiene estable en los años. Esto debido a un aumento de las exportaciones de materias primas, con mayor concentración en los derivados mineros, mejora en productividad y competitividad de las empresas peruana; además, se aprecia un crecimiento progresivo de la agroexportación y de las industrias de construcción (2012).

5.2 Compras públicas electrónicas en el Perú: sus debilidades

El sistema peruano contiene un conjunto de debilidades las cuales manifiestan los especialistas en adquisiciones entrevistados (Ver Anexo 6: Entrevistas sintetizadas sobre debilidades del sistema de compras). Dichas debilidades se clasifican en siete categorías.

a. Geografía

Como se menciona en punto 3.1 de Compras y Tipos de mercado, la geografía del territorio es un factor que influencia en las redes de distribución de los proveedores y en los mecanismos que vinculan la oferta y la demanda. Para Bruno Barletti, existe un grupo de entidades que tienen que movilizarse al municipio para tener acceso a internet y poder operar el SEACE o el SIAF, especialmente en provincia. Además, no es cierto que se compre al precio que aparece en pantalla, sino que se debe conversar con el proveedor para conocer la ubicación y el flete. Por otro lado, la participación de empresas grandes limita el fomento de la participación de microempresas en los gobiernos locales, pues para cubrir la cuota mínima, los montos deben ser grandes y a veces las microempresas no están preparadas para eso.

Junto a esto, Juan Antonio Silva menciona que el flete aumenta la complejidad de los procesos de compra, pues las empresas tienen preferencia de atención en algunas regiones dado que les genera mayor rentabilidad, en vez de atender la demanda general. De manera similar, Lilian López comenta que para los gobiernos locales es más beneficioso comprar a los pequeños empresarios locales debido al volumen de compra que es poco (debe ser mayor de S./ 500 para ser obligatoriamente atendido), además hay pocos proveedores en el Convenio Marco que distribuyan a todos los puntos del país. Adicionalmente, Sofía Prudencio señala que no existen suficientes proveedores en la localidades para atender

todos los requerimientos estatales, además, sucede que el proveedor se queda sin stock en las localidades alejadas y como no hay otros que atiendan la zona, entonces la entidad entra en desabastecimiento o incurre en excepciones.

Puede haber una gran cantidad de bienes en el catálogo y una gran cantidad de proveedores por bien pero no necesariamente todos están disponibles. Además, el flete incrementa los precios haciendo que las compras por Convenio Marco sean menos atractivas. Finalmente, puede que los proveedores que atienden en localidades pequeñas no quieran inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), por temas de acceso a internet u otras razones.

Con respecto a la capacidad de ejecución al interior de las entidades, esta implica la existencia de procesos eficaces, recursos materiales, personas y disposición de los actores clave para llevar a conclusión los procesos de contratación.

b. Capacidad de ejecución al interior de las entidades

Para Barletti, más allá del gasto en remuneración, proyectos, bienes y servicios ⁴² el resto de adquisiciones son a través procesos de selección, y uno de los problemas graves que tiene el país es el nivel de ejecución, ya que para él, estamos solo al 50% (al tercer trimestre del 2012) pues ha aumentado mucho el presupuesto y no la capacidad de ejecución.

De manera más específica López comenta que el clima laboral dentro de la organización afecta. Es el caso de los gerentes públicos elegidos por SERVIR que van a un Gobierno Regional e intentan tener altos niveles de ejecución, sin embargo no cuentan con la voluntad política o el apoyo de un engranaje con el que debe tomar decisiones para hacer cosas. Por más voluntad que el gerente tenga, “si quien lidera la organización no tiene esa misma inquietud o motivación de ejecución, no se va obtener resultados y esto desmotiva a los funcionarios”.

Además menciona que la satisfacción del personal es un factor que influye pero no es el principal. En algunas instituciones esto ha mejorado pero en otras no. Un ejemplo es que

⁴² No cuenta la luz ni el agua porque son contratos multianuales, son por inercia y no es necesario el proceso de selección.

usualmente en provincia el área de contrataciones es la última rueda del coche, pero antes era así a nivel nacional.

Por otro lado, Prudencio menciona que al usar procesos regulares anuales, los funcionarios compran incurriendo en costos administrativos por almacenaje factor que se suma a la debilidad de las entidades al momento de desarrollar eficiencia, la cual es la principal debilidad.

c. Proveedores

A su vez, los proveedores representan parte clave del proceso de compra pues, su participación define la eficacia de los procesos. Para Barletti, en el Perú los proveedores no tienen una idea clara de hasta dónde puede bajar los precios y arriesgarse para ganar un proceso. Las empresas proveedoras adolecen de sistemas de costeo, lo cual genera que usen mecanismos poco transparentes o ilegales para recuperar la pérdida que genera su deficiencia en el costeo inicial que entregan a la entidad. Sumado a esto, se debe considerar que el Estado no es buen verificador.

Siguiendo el tema de supervisión, Javier Alvarado comenta que la plataforma del Convenio Marco no permite ver el record de los proveedores, es decir, si han cumplido o no. Dicho seguimiento se realiza a través de un sistema interno de las entidades que resulta más complicado.

Por otro lado, López comenta que, en el Perú, hay baja participación de los proveedores junto a una alta rotación de los mismos en el país, pues algunos quieren trabajar con el Estado y luego ya no. Además, no hay formas de motivarlos a que participen, debido a los costos y lo engorroso de los trámites y procesos.

d. El personal del Órgano Encargado de las Contrataciones – OEC

Como se menciona en el punto 2 del apartado de Regulaciones de Mercado, la integridad de los funcionarios es un objetivo relevante de un sistema de contrataciones. Sobre esto, Barletti menciona que los OEC posiblemente tienen problemas de conectividad pues el teléfono tiene restricción de 3 minutos. Además, los funcionarios tienen miedo de reunirse con proveedores porque creen que es malo cuando no es así. Por el contrario,

pueden invitar a los proveedores a hacer un “roadshow”⁴³ que es básico para un estudio de mercado. Así se confirma que el proveedor tiene lo que se requiere y lo puede entregar cuando se requiere.

A su vez, Silva comenta que falta desarrollo de capacidades en los operadores del área de contrataciones, que no se desestima el componente corrupción y que la posibilidad de comprar bienes de calidad choca con la idiosincrasia del comprador público que cree que la mejor compra es la más barata.

De la misma manera, Prudencio menciona que el hecho de querer proteger del riesgo de corrupción hace que cuando la gente decente quiera usar la norma, resulte demasiado complicado, ya que es muy parametrada. Se tiene que documentar cada paso que se da, pues de lo contrario se piensa que se está desviando dinero. Entonces no hay una conexión entre la eficiencia que se busca y necesita y una adecuada protección al recurso. El control está muy privilegiado en detrimento de la eficiencia.

Además, López comenta que no hay participación activa de los actores involucrados en el proceso de compra, lo cual imposibilita un planeamiento operativo, junto a esto, la normatividad exige que el personal que se encarga de las contrataciones cuente con ciertas capacitaciones, sin embargo, estas no son suficientes.

e. Programación de las Contrataciones:

Como se menciona en el punto 3.4.1 la programación de las contrataciones representa la primera etapa en las compras públicas y también el proceso mediante el cual se cuantifica y clasifica la demanda del Estado para luego programarla dentro de la ejecución. En este marco, Roxana Rojas menciona que no hay una programación adecuada de las contrataciones, como consecuencia de demoras en la disponibilidad presupuestal dada las modificaciones y la expectativa por las ampliaciones.

Por otro lado, López menciona que la planificación en las instituciones públicas no funciona ya que las áreas involucradas en el proceso trabajan de una manera separada o los instrumentos de gestión con los que cuenta no se elaboran de manera conjunta eso

⁴³ Una presentación de un emisor de valores a los compradores potenciales.

sucede en cualquier institución pública. Se tienen planes operativos que no responden a los objetivos estratégicos con los que cuentan las entidades. Asimismo se dejan guiar del presupuesto con el que disponen para poder planificar y ejecutar sus procesos y no de una planificación previa.

Finalmente, Prudencio menciona que las entidades tienen problemas en la programación, se demoran en determinar el requerimiento, lo hacen de manera inexacta y hay temas presupuestales que no pueden manejar dentro la propia concepción del proceso de selección.

f. La plataforma informática

Como se menciona en el punto 4.1 para que un sistema de e-Procurement funcione, es necesario que este se encuentre en una plataforma electrónica con la capacidad necesaria para sostener las acciones y que exista la comunicación necesaria entre las áreas de una organización con respecto a los procesos de la misma.

En tal sentido, Javier Alvarado comenta que hay problemas con la plataforma del SEACE, ya que crea inconvenientes pues es una plataforma que fue desarrollada por los propios funcionarios del OSCE o CONSUCODE en el 2003, pero se ha quedado en una versión BETA.

Además, Renato Cappelletti menciona que hasta el momento, la plataforma permite encontrar a demanda y oferta, solicitud, emisión y recepción; sin embargo, se espera alcanzar a cubrir la fase transaccional, es decir, el proceso de pago.

En la misma línea Prudencio comenta que la plataforma electrónica del SEACE no está desarrollada al 100% en el módulo transaccional. Se ve para las menores cuantías y las subastas inversas electrónicas. Pero la gran cantidad de dinero está en obras y en demás tipos de procesos de selección.

g. Problemas sistémicos:

Para McCue cuando el control es el propósito principal de un sistema de adquisiciones los procesos de compras están diseñados para asegurar que el uso de los recursos sea consistente con la política y que no sean usados para propósitos fraudulentos (2001: 75).

En el sistema de contrataciones peruano sin embargo es el control que prevalece sobre la eficiencia. Como comenta Prudencio, en comparación a otros países el sistema no desconoce el riesgo de corrupción o de mala administración de recursos públicos. Además, esta debilidad de nuestro sistema es llevada al extremo ante la inexistencia de otros mecanismos que permitan proteger al Estado del riesgo de corrupción o desviación. Es decir, se privilegia el control sobre la eficiencia.

De la misma manera Silva comenta que el sistema tiene deficiencias en la regulación y un mal diseño de políticas públicas. Por otro lado, López comenta sobre la rigidez de la normatividad pues muchas veces el funcionario opta por el formalismo a fin de no tener problemas con el sistema control u observaciones posteriores.

Muchas veces la normativa los limita (la norma dice, la norma es), antes de decir “seamos decisores” y “qué podemos hacer, asumiendo riesgo”, es decir, que les permita un grado de discrecionalidad.

5.3 Las etapas de las compras públicas en el Perú

Para López (2012: 1) el proceso de contratación es el conjunto ordenado y concatenado de actuaciones que se realizan desde que aparece un requerimiento de contratación de bienes, servicios u obras hasta que culmina la ejecución del contrato respectivo a través del cual se pactó la venta o arrendamiento del bien, la presentación del servicio o la ejecución de la obra. La autora resalta la diferencia entre “proceso de contratación” y “proceso de selección” pues le primero se refiere al proceso general antes descrito y el segundo solo corresponde a una etapa del proceso en el que, de manera competitiva y objetiva, se selecciona al proveedor del bien, servicio u obra (2012: 26).

Acorde con la ley vigente del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones Peruano, Decreto Legislativo 1017, las etapas del proceso de contratación son tres: planificación y actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual. Sin embargo una nueva gestión del MEF es incluir la etapa de evaluación de los procesos, de los cuales se verá más adelante. Los subprocesos de las tres etapas de la ley se muestran en la siguiente ilustración:

Ilustración 17: Etapas de las compras públicas



Maria Inés Celle, en López (2012)

Para López (2012: 101), estas tres etapas configuran los puntos críticos que deben ser correctamente gestionados al interior de las entidades con la finalidad de asegurar un proceso logístico eficaz, eficiente y transparente. Precisa sus contenidos de la siguiente manera:

- Planificación y actos preparatorios

Comprende un subproceso en el que se precisan y cuantifican las necesidades de la entidad en términos de bienes, servicios u obras en función las metas institucionales. Esta actividad está a cargo de las áreas de línea de las entidades. Además, se planifican y programan las contrataciones de manera conjunta a los estudios de mercado de los bienes, servicios u obras a contratar, factor que permite la elaboración de expedientes técnicos, especificaciones técnicas o términos de referencia, los cuales son los documentos de gestión que contienen las características fundamentales de los bienes, obras o servicios especializados.

- Proceso de selección

Comprende los procesos de selección, desde la convocatoria hasta la firma del contrato. Es necesario tomar en cuenta la normativa vigente en lo que respecta a plazos y el derecho de los postores a presentar observaciones e impugnaciones según el proceso que se esté realizando.

- Ejecución Contractual

Implica las actividades que se concentran en la supervisión de los contratos suscritos, entrega de conformidad de los bienes, servicios y obras contratadas, hasta la liquidación y el pago.

5.3.1 La programación de las compras públicas

Acorde con la normativa peruana, la planificación de contrataciones responde a las necesidades que se desprenden del planeamiento operativo de las entidades, este ejercicio se manifiesta en un documento de gestión conocido como Plan Anual de Contrataciones – PAC.

Como menciona Governa, las entidades del sector público elaboran el Plan Anual de Contrataciones como herramienta de gestión el cual prevé todas las contrataciones de bienes, servicios, consultorías y obras. Este documento debe elaborarse en la etapa de programación de compras y programación del Presupuesto Institucional resaltando la importancia de vincular el presupuesto, las contrataciones y la planificación operativa institucional (2009: 1).

El Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas del Estado Peruano resalta la importancia de una mejora en la coordinación de las acciones de presupuesto y contrataciones al interior de las entidades, con el objetivo de mejorar la efectividad de los procesos y la oportunidad de los mismos a través de seis puntos críticos (OSCE 2009: 9), estos son:

- Planificación estratégica: A través de la definición de políticas nacionales, objetivos y prioridades de las entidades, además, analizar las necesidades y capacidades.
- Programación: A través de proyectos de planes de acción, análisis de necesidades y costo beneficio que se reflejen en el plan de contrataciones.
- Negociación y aprobación: El presupuesto debe detallarse por rubros para resaltar en qué se gasta.
- Desglose y publicación: Transparentar los procesos determinando responsabilidades.
- Adquisición: Mejorar la gerencia en la ejecución de proyectos, los procesos de selección y la calidad de los documentos de gestión.
- Conciliación presupuestal: Posibilidad de rastrear el presupuesto a través de las contrataciones, rastreo de contrataciones por rubros que permitan la mejora de los mecanismos de contratación.

5.3.2 La selección

En las modalidades tradicionales el proceso de selección de los proveedores se realiza mediante la filtración de los mismos, es decir, según se van cumpliendo los requisitos solicitados en las bases de la entidad solicitante. Los procesos de selección clásicos se inician con una convocatoria en la que se da el plazo y se muestran las bases, luego se realiza la presentación de ofertas las que son evaluadas, finalmente se adjudica y se realiza la firma y perfeccionamiento del contrato (Salazar S/A).

Para el caso de la presente investigación, el Convenio Marco es una modalidad de compras por la cual el proceso de selección queda reducido a entrar a una base de proveedores en un sistema virtual y hacer *click* en el producto y proveedor. De esta forma los costos administrativos y de tiempo empleados en elaborar bases y/o revisar propuestas y ofertas, entre otros quedan eliminados. Sin embargo esto no quiere decir que no se

realice un proceso de selección, sino que este se realiza por una sola entidad (OSCE) que centraliza esta etapa para que luego las entidades realicen sus compras correspondientes.

5.3.3 Gestión de contratos y conformidades

Para el caso peruano, la etapa de gestión de contratos comprende las etapas de ejecución de prestaciones, declaración de conformidad y pago de prestaciones (liquidación). Para López y Celle hay dos enfoques para la gestión de contratos, el enfoque de roles y responsabilidades y el proceso de supervisión y ejecución per se. Además define al seguimiento de ejecución contractual como “todas las acciones relacionadas al proceso que se inicia una vez suscrito el contrato con el proveedor hasta el pago final del mismo” (2009: 5).

A su vez, se menciona la necesidad de realizar el seguimiento contractual en la gestión con una mirada administrativa al interior de las instituciones. Además, propone a la contratación pública como “un instrumento de desarrollo que permite asegurar la ejecución e implementación de las inversiones públicas de manera eficiente, eficaz y efectiva con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos (...)” (López y Celle 2009: 5).

Para el enfoque de roles y responsabilidades, las autoras reconocen a cinco actores principales, el titular de la entidad, al proveedor, área usuaria, tribunal de contrataciones y al órgano encargado de las contrataciones (López y Celle 2009: 6).

Entre las principales funciones con respecto a la gestión del contrato de la entidad contratante se encuentran:

- La corrección del contrato
- Gestionar las modificaciones del contrato producto de variaciones en la ejecución
- Gestionar las garantías, ejecutarlas en caso de incumplimiento y mantener un seguimiento constante a su vencimiento
- Aplicar penalidades a los contratistas que excedan el plazo de ejecución
- Gestionar las ampliaciones del contrato con respecto a fechas de ejecución
- Resolver el contrato en caso de incumplimiento del proveedor
- Solicitar prestaciones adicionales

Luego, se encuentran las principales funciones del órgano encargado de las contrataciones con respecto a la gestión de contratos, estas son:

- Es responsable del seguimiento contractual desde una mirada administrativa.
- Es responsable del manejo y curso del Expediente de Contratación (salvo de la selección con el comité especial).
- Es el único encargado autorizado para otorgar al contratista una constancia sobre el proceso de contratación.

Para el caso de las áreas usuarias:

- Da opinión técnica sobre el objeto o servicio a contratar
- Realiza seguimiento a los aspectos técnicos del contrato, es decir, otorgan la conformidad.
- Genera las especificaciones técnicas, cantidad, calidad de los bienes a contratar y realiza las pruebas necesarias para calidad y el cumplimiento del contrato por parte del proveedor.

Con respecto al contratista, sus principales funciones son: cumplir con el contrato, mejorar la oferta que dio en el contrato y/o levantar las observaciones realizadas al momento de la entrega.

Finalmente, se reconoce la importancia del Tribunal de Contrataciones como entidad sancionadora para el caso de incumplimiento por parte de los proveedores a través de la inhabilitación temporal o definitiva.

5.3.4 Evaluación de compras públicas en Perú

En el Perú, son tres los mecanismos de evaluación aplicados a las compras públicas y uno internacional. El primero ocurre al interior de las entidades, el segundo a nivel operacional producto del seguimiento del OSCE al sistema de contrataciones y el tercero se realiza a nivel sistémico proveniente de un enfoque de resultados impulsado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Finalmente, el cuarto es realizado bajo cuatro pilares diseñados por el OECD.

a. Monitoreo al interior de las entidades:

Las entidades realizan un seguimiento de las contrataciones, por un lado, evalúan el presupuesto ejecutado por categorías, además, analizan algunos temas de relevancia para la planificación operativa y estratégica de las contrataciones, estos son:

- La cantidad de modificaciones hechas al Plan Anual de Adquisiciones;
- Duración promedio por tipo de proceso;
- Cantidad de procesos declarados desiertos o impugnados;
- Estimaciones de demanda, etc.

Dicho análisis es usado como herramienta para la planificación estratégica y operativa de las contrataciones al interior de las entidades.

b. Monitoreo y evaluación del OSCE

Junto a esto se encuentra el seguimiento y monitoreo que aplica el OSCE. Dicha entidad monitorea los procesos de contratación de todo el Sistema con la finalidad de supervisar que se cumplan las etapas de los procesos de acuerdo a la normativa vigente. Además, busca diagnosticar mejoras normativas y de gestión en el sistema de contrataciones. Otros resultados adicionales son:

- Reportes estadístico (SEACE) que analiza el tiempo (duración) de los procesos y de las etapas, montos contratados por tipo de procesos, grado de ejecución del PAC y los principales bienes, servicios, obras y consultorías que compran las entidades del sector público.⁴⁴
- Propuestas de mejora normativa.
- Supervisión aleatoria de los procesos al interior de las entidades.
- Propuesta de mejoras en las nuevas modalidades de contratación (Subasta Inversa Electrónica y Convenio Marco)
- Estudios Económicos acerca de las tendencias de contratación de las entidades del sector público.

⁴⁴ El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado es la plataforma diseñada para unificar la oferta y demanda de las entidades con los proveedores interesados en contratar con el Estado. Además, actúa como una herramienta de transparencia para el sistema de contrataciones pues permite ver en una plataforma electrónica de libre acceso la información relevante de las entidades con respecto a las compras públicas. [<http://www2.seace.gob.pe/>]

c. Monitoreo y evaluación a nivel sistémico – MEF

El MEF, en sus esfuerzos por introducir la lógica de presupuesto por resultados en la gestión pública, ha introducido un conjunto de herramientas denominadas “Evaluaciones Independientes”. Las cuales son evaluaciones sobre la gestión y ejecución de los programas estratégicos y principales sistemas del sector público desde una perspectiva externa,

Dentro de dichos esfuerzos, se encuentra la “Evaluación Independiente al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE”. Cuyas principales conclusiones acerca de la gestión del OSCE y del sistema de contrataciones son: (2011: 210-2013)

- Hay un limitado acceso a la información, registro y participación empresarial en los procesos de contratación pública.
- La reducida competencia y procesos largos no permiten contratar al mejor precio.
- Los procesos complejos retrasan el aprovisionamiento oportuno de las contrataciones públicas.
- La heterogeneidad de procesos de contrataciones a compras comunes de varias entidades.
- Hay desarticulación entre los sistemas de información y administración pública.
- El cambio constante en las reglas (normativa) impide el adecuado funcionamiento del sistema de contrataciones.

d. Evaluaciones Internacionales

Como menciona el Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas del OSCE, el OECD junto con otros organismos internacionales desarrolló la evaluación basada en indicadores de la “Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales De Adquisiciones Públicas” en el año 2008. Dando como conclusión los siguientes pilares (2009: 1):

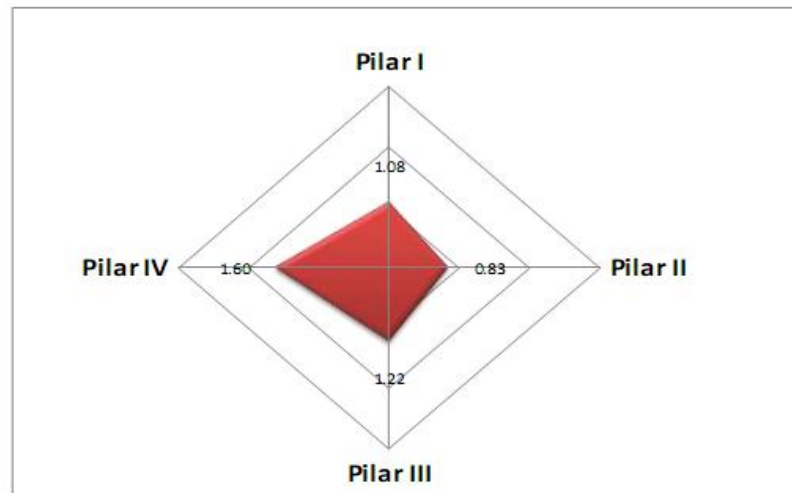
Pilar I: El marco legislativo y regulatorio.

Pilar II: El marco institucional y la capacidad de gestión.

Pilar III: Las operaciones de adquisición y las prácticas de mercado.

Pilar IV: La integridad del sistema en términos de transparencia y controles anti-corrupción.

Ilustración 18: Evaluación al sistema de Contrataciones Públicas-OECD



Adaptado de MEF (2011)

Esta última metodología es general y aplicada a distintos sistemas a nivel internaciones pues sus indicadores fueron diseñados para ser aplicables a todos los sistemas de abastecimiento, sin considerar sus particularidades. Por lo que no solo se tendrá una evaluación interna del sistema nacional, sino también se hará un benchmarking con otros sistemas de abastecimiento.

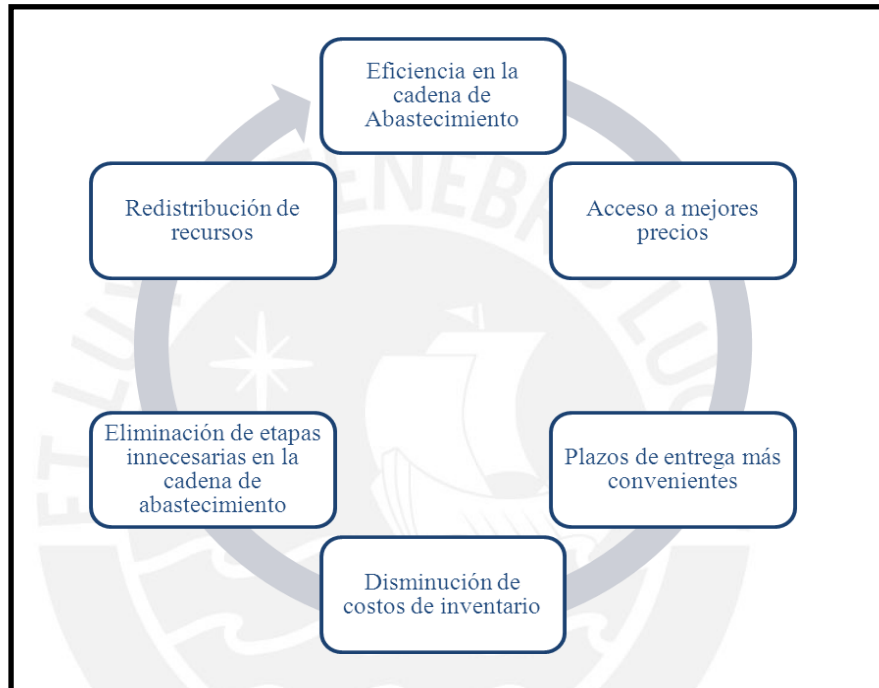
6. Aplicación del Convenio Marco en Perú

Para Suárez y Laguado, la importancia del Convenio Marco es:

lograr hacer más corto el tiempo para el aprovisionamiento, también al reducir el costo de la adquisición de los bienes o servicios. Así, los acuerdos marco permiten en una sola ocasión incurrir en los costos que supone la evaluación de los proveedores, el diseño de las bases o documentos de contratación y de las condiciones de los contratos futuros, lo cual evita incurrir en la repetición de tales gastos, en los que indefectiblemente se incurriría si cada compra se contratase por separado (2007: 6).

Para ChileCompra esta es una forma de impulsar el uso de Catálogos Electrónicos a fin de poner a disposición de las entidades públicas bienes y servicios de uso masivo y cotidiano bajo esta modalidad (2004: 3). Además señala que los beneficios de usar la herramienta de Convenio Marco son:

Ilustración 19: Beneficios de usar el Convenio Marco



ChileCompras (2004)

En el Perú la primera experiencia con la modalidad de Convenio Marco se dio en el 2007 para útiles de oficina, artículos de papelería, pasajes aéreos e impresoras. Sin embargo estos se dejan de aplicar dado que el piloto realizado en Lima no contemplo las realidades de distintas regiones, pues la cantidad de proveedores o el difícil acceso a algunas zonas son variables importantes no consideradas para el funcionamiento de dicha modalidad. Además, el cambio normativo que implicó la creación de PERUCOMPRAS generó un descuadre porque al no crearse su reglamento y/o darle presupuesto, la entidad no se pudo hacer cargo de los Convenios y se tuvieron que cerrar (López 2013).

Por otro lado, el 28 de febrero de 2011 entró en vigencia el Convenio Marco de Útiles de Escritorio, que incluye útiles de oficina y papelería. Con este se busca agilizar el proceso de compra de bienes rutinarios, es decir de poco precio y especificidad y gran volumen, mediante su compra por catálogo. Es así que esta modalidad se puede clasificar dentro del e-Purchasing.

Los bienes considerados rutinarios y con las propiedades requeridas para ser parte de un Convenio Marco son los que (OSCE 2010: 2):

- Sean contratados de manera frecuente y evidencien una demanda significativa.
- Los que por su naturaleza requieran ser entregados o prestados periódicamente.
- Sean necesarios para atender los requerimientos de más de una Entidad.

El proceso de compra mediante esta modalidad es que una entidad responsable es la encargada de realizar la licitación o concurso público para elegir proveedores de determinados productos para su ingreso al catálogo electrónico. Es así que se centraliza el proceso de selección de proveedores y las entidades para adquirir los bienes solo los buscan en el catálogo electrónico y generan la orden de compra respectiva directamente. Así se les da la discrecionalidad de elegir al proveedor que tenga la oferta que mejor se acomode a sus necesidades. Cabe señalar que la buena pro que la entidad responsable de a los proveedores no les asegura que alguna entidad les contrate, sino les asegura visibilidad de sus productos.

En la aplicación del Convenio Marco hay tres actores: OSCE (la entidad responsable), que implementa, desarrolla y supervisa el proceso de selección, el proveedor adjudicatario, que es el proveedor que gana el proceso de selección y adquiere el derecho de incluir sus productos en el Catálogo Electrónico y ofrecer bienes y/o servicios; y la entidad contratante, la cual es la que realiza el contrato por los bienes y/o servicios directamente con el Proveedor Adjudicatario a través del Catálogo Electrónico de Convenio Marco publicado en el SEACE (OSCE S/A). Cabe señalar que según la norma la entidad responsable de cumplir con las funciones de implementar, desarrollar y supervisar el proceso de selección, es PERUCOMPRAS, sin embargo al no tener un reglamento esta entidad, el encargo lo asume OSCE.

Las ventajas que ofrece esta modalidad son:

- Las entidades deciden la oportunidad en que efectúan la contratación de manera que pueden atender sus requerimientos reales, logrando eficacia en la compra de acuerdo a las necesidades de la entidad.
- Contrataciones a través de catálogo no constituyen fraccionamiento.
- Transacciones son más transparentes y menos costosas, pues se realizan a través de medios electrónicos, logrando así mayor eficiencia.
- A los proveedores les da oportunidades de negocio permanentes y mejor difundidas, lo que permite su mayor participación.

Uno de los aspectos más resaltantes del Convenio Marco es la eliminación y reducción las etapas de programación y actos preparatorios y de selección, puesto que de esto se encargará una entidad central y luego de realizadas, las entidades serán capaces de comprar directamente a los proveedores ya seleccionados.

Se debe señalar que para lanzar un Convenio Marco, primero se determina su viabilidad con información técnica y económica que lo sustente. Para esto la demanda se conoce mediante la información que las entidades registran de sus compras u otra adicional si fuese necesario, y se verificará el tamaño de la oferta. Se busca que existan varios proveedores a fin de armar un marco competitivo. Entonces, la viabilidad se establece con el número de potenciales proveedores y se verifica que las condiciones de competencia en el mercado sean adecuadas para su implementación. El valor referencial se establece en función de precios unitarios, teniendo en cuenta lo regulado en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones y su Reglamento. De aprobarse los pasos previos, la entidad responsable, en este caso el OSCE elabora y manda a aprobación las bases de la licitación o concurso público (OSCE 2010: 5).

Finalmente se abre la convocatoria y se inicia el proceso de selección de proveedores que cumplan con los requerimientos especificados. Cabe señalar que no se adjudica la buena pro a uno solo, sino a todos los que cumplan las condiciones. A estos proveedores se les pondrá en visibilidad de las demás entidades públicas mediante la catalogación de sus

productos. Sin embargo esto no les garantiza ventas, pues la plataforma funciona como un supermercado virtual y ellos estarían en vitrina.

Por otro lado, cabe señalar que están exoneradas de hacer uso de esta modalidad las entidades que no tengan acceso a internet en su localidad. Por otro lado, los proveedores pueden rechazar una orden de compra si la Entidad tiene algún retraso en las obligaciones con dicho proveedor. Asimismo los proveedores se excluyen del Catálogo Electrónico de Convenios Marco cuando (Gestión Pública y Desarrollo 2011: 7):

- Esté impedido para contratar con el Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo N° 10 de la Ley de Contrataciones.
- Esté inhabilitado temporal o definitiva-mente para contratar con el Estado.
- No cuente con inscripción vigente en el RNP

De igual forma, se busca que esta sea una herramienta de inclusión a la oferta de proveedores de PYMES y MYPES pues en casos donde los montos a comprar sean pequeños y un proveedor grande no los acepte, ellos puedan ser contratados.

6.1 Caso de estudio: el Convenio Marco de Útiles de Escritorio

El Convenio Marco es una forma de compra electrónica, bajo la modalidad de e-Purchasing, como se señaló anteriormente la compra se realiza a través de un catálogo electrónico. El uso de esta modalidad es de carácter obligatorio para todas las entidades en los tres niveles de gobierno. Es así que para el desarrollo de esta investigación se eligen seis entidades dentro de las diez que compraron más volumen de útiles de escritorio bajo esta modalidad para el periodo febrero 2011 – febrero 2012, según el Reporte Anual de Operaciones del Convenio Marco del OSCE.

**Tabla 10: Top 20 entidades que compran papelería por Convenio Marco de febrero
2011- febrero 2012**

Puesto	Entidades Públicas	Nuevos Soles	%
1	Ministerio Público	8,808,061	9%
2	Ejército Peruano	5,175,168	5%
3	Dirección de Economía de la PNP	2,851,318	3%
4	Seguro Social de Salud	2,471,576	2%
5	Poder Judicial	2,286,967	2%
6	Instituto Nacional de Estadística	2,018,819	2%
7	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización UE 109	1,965,233	2%
8	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT	1,768,555	2%
9	Ministerio de Justicia	1,753,880	2%
10	Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE	1,524,334	2%
11	Gobierno Regional de Huánuco - Educación	1,486,480	1%
12	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC	1,445,475	1%
13	Marina de Guerra del Perú	1,379,608	1%
14	Fuerza Aérea del Perú	1,189,301	1%
15	Municipalidad Metropolitana de Lima	1,083,533	1%
16	Gobierno Regional de Apurímac - Educación Apurímac	912,589	1%
17	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	885,846	1%
18	Dirección de Salud IV Lima Este	871,920	1%
19	Banco de la Nación	853,775	1%
20	III Dirección Territorial de Policía -	852,000	1%

 Trujillo

Reporte Anual de Operaciones en el Catálogo electrónico del Convenio Marco de Útiles de Escritorio (febrero 2011 – febrero 2012)

Asimismo, las seis entidades seleccionadas representan el 19% de la compra total de útiles de escritorio por Convenio Marco en el periodo de evaluación y la suma de sus montos adjudicados asciende a S/. 19,375,778. Dichas entidades⁴⁵ se presentan a continuación:

Tabla 11: Entidades Públicas seleccionadas

Puesto	Entidades Públicas	Nuevos Soles	%
1	Ministerio Público	8,808,061	9%
3	Dirección de Economía de la PNP	2,851,318	3%
4	Seguro Social de Salud	2,471,576	2%
5	Poder Judicial	2,286,967	2%
8	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT	1,768,555	2%
14	Fuerza Aérea del Perú	1,189,301	1%
TOTAL		19,375,778	19%

Reporte Anual de Operaciones en el Catálogo electrónico del Convenio Marco de Útiles de Escritorio (febrero 2011 – febrero 2012)

6.2 Propuesta Metodológica

En el año 2010 no estaba implementada la modalidad de Convenio Marco de manera que las compras de bienes recurrentes se realizaban al 100% a través de los procedimientos clásicos. Es a partir del febrero del 2011 que se inicia el uso de esta modalidad. La tendencia debería indicar, para el año 2012, un crecimiento en su aplicación. Por lo que pregunta de investigación es: Para el caso de las seis entidades que representan el 19% de

⁴⁵ La información detallada sobre las entidades se encuentra en el Anexo 4: Información general de entidades seleccionadas

compras de útiles de escritorio por Convenio Marco para el periodo febrero 2011 – febrero 2012, *¿la variación en el uso del Convenio Marco en el 2012 por parte de los funcionarios responde a una variación **positiva** en la satisfacción de los actores del proceso de compra como resultado del incremento de la **eficacia, eficiencia y oportunidad** del proceso con respecto al 2010?*

Hipótesis

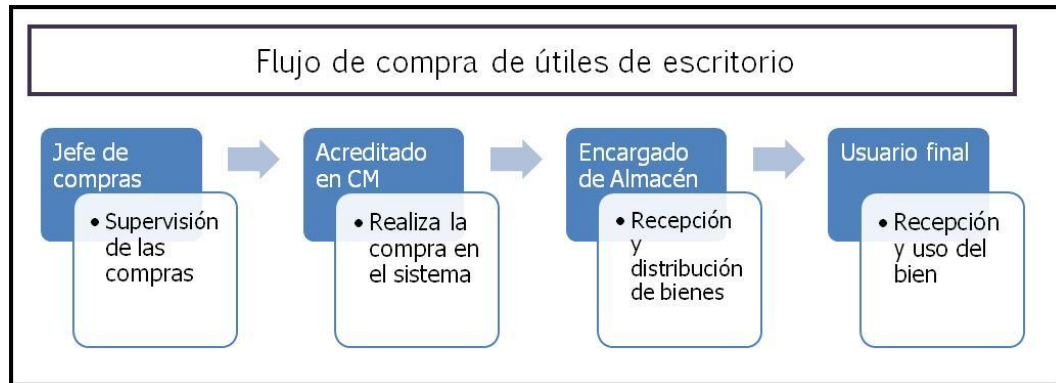
La variación del monto comprado a través del Convenio Marco de útiles de escritorio responde al incremento de la satisfacción de los actores involucrados de las seis entidades analizadas. En el proceso de compra medido en la mejora en eficacia, eficiencia y oportunidad que genera esta modalidad.

Justificación

Las seis entidades seleccionadas se encuentran dentro de las veinte entidades que más compran por Convenio Marco según el Reporte Anual de Operaciones en el Catálogo electrónico del Convenio Marco de Útiles de Escritorio (febrero 2011 – febrero 2012) del OSCE y responden al 19% de la compra total de este Convenio Marco. No se busca alcanzar una muestra representativa con respecto al sector público peruano sino enfocarse en las entidades seleccionadas, por lo que no se realizarán generalizaciones.

Se busca probar que existe una relación entre el nivel de satisfacción con respecto a las variables (eficacia, eficiencia y oportunidad) y el incremento en el uso del Convenio Marco de útiles de escritorio en las seis entidades elegidas. Par lo cual se considera a los funcionarios que intervienen en el proceso de compra de útiles de escritorio por Convenio Marco, los cuales son:

Ilustración 20: Funcionarios involucrados en el proceso de compra de útiles de escritorio



Elaboración propia

Para recolectar la información se diseñaron entrevistas y guías de entrevistas dirigidas a cada uno de los funcionarios sobre la eficacia, eficiencia, oportunidad y satisfacción que consideran ganan con la modalidad con respecto al 2010. En estas entrevistas predomina el enfoque cualitativo y muestran las percepciones sobre el proceso que tienen los funcionarios sobre las variables identificadas. Además se realiza un análisis cuantitativo de la información del al Informe Anual de Contrataciones Públicas 2011 (Resultados Definitivos) y al Informe Anual de Contrataciones Públicas 2012 (Resultados Preliminares) del OSCE sobre la importancia de las compras por Convenio Marco y la tendencia a su crecimiento.

En el cuadro de definiciones se caracterizan los intereses / perspectivas de los funcionarios.

Tabla 12: Matriz de Evaluación y definiciones

	OEC		Almacén	Área usuaria
	Jefe de compras	Acreditado en Convenio Marco	Encargado de almacén	Usuarios de los útiles de escritorio
Eficacia “Hacer las cosas correctas”, es decir; las actividades de trabajo con las que la organización alcanzan sus objetivos. (Robbins y Muers 2005: 8)	Éxito del proceso de compra en calidad, descripción del producto, cantidad y oportunidad	Éxito del proceso de compra en calidad, descripción del producto, cantidad y oportunidad	Éxito en la entrega de productos solicitados en el tiempo indicado	Recepción de los bienes solicitados en descripción, cantidad, calidad y oportunidad
Calidad Capacidad de un producto de ser útil para las tareas de los funcionarios que los empleen.	Le importa la mejor calidad de los bienes como usuario	La mejor calidad al menor precio posible	Le importa la mejor calidad de los bienes como usuario	Le importa la mejor calidad de los bienes como usuario
Cantidad Número de unidades de algún bien	Número de unidades solicitadas de algo para el cumplimiento de sus funciones	Número de unidades de algo compradas mediante un proceso	Número de unidades solicitadas de algo para el cumplimiento de sus funciones	Número de unidades solicitadas de algo para el cumplimiento de sus funciones
Descripción del Producto Especificidad en los productos requeridos	Productos con características específicas requeridos como usuarios	Cumplimiento de las características de los productos solicitados en el proceso de compra	Productos con características específicas requeridos como usuarios	Productos con características específicas requeridos como usuarios
Eficiencia Utilización de los recursos de la sociedad de la manera más eficaz posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos (Samuelson y Nordhaus 2002: 4)	El mejor uso de los recursos tiempo y dinero, a fin de realizar la compra	El mejor uso de los recursos tiempo y dinero, a fin de realizar la compra	No aplica sobre la eficiencia en el proceso de compras	No aplica sobre la eficiencia en el proceso de compras

	OEC		Almacén	Área usuaria
	Jefe de compras	Acreditado en Convenio Marco	Encargado de almacén	Usuarios de los útiles de escritorio
<p>Duración del proceso</p> <p>Comprende desde la recepción del requerimiento hasta que el producto llega al almacén. También entendido como el plazo del proceso.</p>	Reducir el tiempo del proceso de compra de bienes recurrentes para usarlo en los procesos de bienes de mayor complejidad	Reducir el tiempo del proceso de compra de bienes recurrentes para usarlo en los procesos de bienes de mayor complejidad	Le importa el tiempo de llegada de los útiles para mantener un nivel de inventarios adecuado	Le es indiferente
<p>Precio</p> <p>La cantidad de dinero que se cobra por un producto o servicio. En términos más amplios, el precio es la suma de los valores que los consumidores dan a cambio de los beneficios de tener o usar el producto o servicio (Kotler y Armstrong 2003: 353)</p>	Compra a menor precio (ahorro económico)	Compra a menor precio (ahorro económico)	Le es indiferente	Le es indiferente
<p>Oportunidad</p> <p>Cuando el producto requerido llega a tiempo para cubrir las necesidades de los funcionarios</p>	Compra para que los bienes lleguen en el plazo indicado	Compra para que los bienes lleguen en el plazo indicado	Recepción de los bienes para mantener el nivel de inventario	La llegada de los bienes cuando son requeridos para su uso en oficina
<p>Satisfacción</p> <p>El nivel del estado de ánimo de una persona que resulta de comparar el rendimiento percibido de un producto o servicio con sus expectativas (Kotler 2002: 40-41)</p>	Toma en cuenta las variables anteriores	Toma en cuenta las variables anteriores	Toma en cuenta las variables anteriores	Toma en cuenta las variables anteriores

Las variaciones descritas se reflejan a través de los siguientes indicadores:

Tabla 13: Matriz de indicadores

		OEC	Almacén	Área usuaria
		Jefe de compras	Encargado de almacén	Usuarios de los útiles de escritorio
Eficacia	<i>Calidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de mejora en los objetivos primarios del sistema Percepción de mejora en calidad de los bienes con el ingreso del CM 	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de mejora en los objetivos primarios del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Variación en percepción de calidad de los útiles de escritorio Variación en percepción de calidad de los útiles de escritorio
	<i>Cantidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de mejora en los objetivos primarios del sistema Variación en percepción del cumplimiento de la cantidad solicitada en la atención de requerimientos 	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de mejora en los objetivos primarios del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Variación en percepción del cumplimiento de la cantidad solicitada en la atención de requerimientos Variación en percepción del cumplimiento de la cantidad solicitada en la atención de requerimientos
	<i>Descripción del Producto</i>	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de mejora en los objetivos primarios del sistema Variación en percepción de cumplimiento en la descripción del producto solicitada en la atención de requerimientos 	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de mejora en los objetivos primarios del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Variación en percepción de cumplimiento en la descripción del producto en la atención de requerimientos Variación en percepción de cumplimiento en la descripción del producto en la atención de requerimientos
Eficiencia	<i>Precio</i>	<ul style="list-style-type: none"> Percepción mejora de los beneficios adicionales 	<ul style="list-style-type: none"> Percepción mejora de los beneficios adicionales 	<p><i>Indiferente</i></p> <p><i>Indiferente</i></p>

	OEC	Almacén	Área usuaria
	Jefe de compras	Encargado de almacén	Usuarios de los útiles de escritorio
<i>Duración del proceso</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ratio de costo por duración del proceso (costos de transacción) • Ratio de carga laboral • Duración promedio de proceso • Percepción de variación en la duración de los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ratio de costo por duración del proceso (costos de transacción) • Ratio de carga laboral • Duración promedio de proceso • Percepción de variación en la duración de los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo promedio de atención de requerimientos • Tiempo promedio de anticipación de solicitud de requerimiento • Percepción de variación en tiempo de atención de requerimientos
Oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de oportunidad en la llegada de los bienes 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de oportunidad en la llegada de los bienes • Percepción de oportunidad en la llegada de los bienes • Uso de gestión de inventarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de oportunidad en la llegada de los bienes
Satisfacción	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de satisfacción con respecto a las variables anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de satisfacción con respecto a las variables anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de satisfacción con respecto a las variables anteriores

Modelo

La metodología que se aplica es la explicativa pues se plantea una hipótesis que se encuadra con un marco teórico, en este caso es sobre las compras públicas y sobre las compras electrónicas. En base a esto se explicarán las relaciones de influencia entre las variables definidas, las cuales son eficacia, eficiencia, oportunidad y satisfacción (PUCP 2010: 3). Asimismo se emplea un enfoque mixto ya que se analizan los datos cuantitativos y cualitativos.

El proceso de análisis es el siguiente:

- A. El análisis de los datos cuantitativos a nivel sistémico relevantes a las compras de útiles de escritorio por Convenio Marco se interpretarán a fin de ver sus dimensiones con respecto a las compras públicas a nivel nacional. Además se verá su evolución y probable crecimiento del monto transado.
- B. Según los datos del OSCE se establece la cantidad de entidades que emplea en Convenio Marco de útiles de escritorio y los montos adjudicados en útiles de escritorio por Convenio Marco a nivel nacional y se distinguen estos montos para las seis entidades.

Tabla 14: Número de entidades que usa el Convenio Marco de útiles de escritorio (modelo)

	2010	2011	2012 (hasta agosto)
Número de entidades que usa el Convenio Marco de útiles de escritorio	0		

- C. Se da cuenta de que el punto de quiebre es la implementación de la modalidad por lo que se distinguen dos momentos en las compras de útiles de escritorio: con Convenio Marco y sin Convenio Marco. Como primer paso, se señalan las fortalezas técnicas de la modalidad versus las debilidades que se presentaban en las compras previas a la misma.

Tabla 15: Comparación de técnica de la aplicación del Convenio Marco (modelo)

Con Convenio Marco	Sin Convenio Marco
<ul style="list-style-type: none"> Ventajas técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> Debilidades técnicas

D. Una vez obtenidos los datos de las entrevistas se arma una matriz de resultados cualitativos y con los datos cuantitativos se analizará la duración de los procesos a fin de corroborar la hipótesis y responder la pregunta de investigación.

Asimismo, se incluye la matriz de resultados para los datos cualitativos:

Tabla 16: Matriz de resultados (modelo)

		OEC	Almacén	Área usuaria
		Jefe de compras	Encargado de almacén	Usuarios de los útiles de escritorio
		Número de entrevistados	Número de entrevistados	Número de entrevistados
Eficacia	Calidad			
	Cantidad			
	Descripción del Producto			
Eficiencia	Precio			
	Duración del proceso			
Oportunidad				
Satisfacción				

E. Las **conclusiones** se arman en base a la satisfacción de los funcionarios con respecto a las percepciones sobre las variables. Cabe señalar que no son resultados representativos pues el caso de análisis únicamente corresponde a las seis entidades señaladas anteriormente.

6.3 Instrumentos

A continuación se presentan los modelos de las entrevistas empleadas para levantar la información necesaria para corroborar la hipótesis planteada. Son cuatro tipos de

entrevistas para los distintos funcionarios. A pesar de que no son las mismas preguntas, los ámbitos de las preguntas son comunes para todas: eficiencia, oportunidad, eficacia y satisfacción. Los funcionarios entrevistados fueron: Jefe del Área de Compras, Acreditado en Convenio Marco, Encargado de Almacén y 3 personas de Áreas Usuarias

I. Entrevista para el Jefe del Área de Compras

Buenas, tardes/ días soy _____ y gracias por ayudarnos con esta entrevista para nuestra tesis para licenciatura en Gestión Pública. La estamos haciendo sobre la modalidad de Convenio Marco de Útiles de Escritorio. Queremos ver cómo es aplicada en las 5 entidades que más compran. Tenemos preparadas una serie de preguntas cortas que y esta reunión no debería tomar más de 25 minutos.

Introducción:

1. ¿Cómo ha ido evolucionando la cantidad de compras de útiles de escritorio?
2. ¿Cuáles son las principales diferencias entre el convenio anterior y el actual?
 - a) Personal con mayor capacitación
 - b) Plazos más cortos
 - c) Mejor calidad de los bienes
 - d) Mejores precios
 - e) Mayor cantidad de proveedores
 - f) Plataforma más amigable
 - g) Operatividad del sistema
 - h) Procesos más transparentes
 - i) Otros
3. ¿Cómo se maneja el almacén de útiles de escritorio?

Sobre la eficiencia:

4. Cuál ha sido la variación anual en el tiempo de compra de útiles de escritorio para el 2010 – 2011 y 2011 – 2012?
5. Cuál ha sido la variación anual de los precios de los útiles de escritorio para el 2010 – 2011 y 2011 – 2012?
6. Sobre las compras de útiles de escritorio por Convenio Marco, qué tan eficiente considera que son en:
 - a. Tiempo empleado en el proceso
 - b. Costo de realizar la compra

Sobre la eficacia:

7. Sobre útiles de escritorio, le llegó lo que solicitó en:
 - a) Cantidad
 - b) Calidad
 - c) Descripción del producto
8. El objetivo del Convenio Marco es facilitar la compra de los útiles de escritorio, ¿qué tan eficaz considera que es la modalidad para cumplir con este objetivo?

Sobre la oportunidad:

9. ¿Cuando las áreas usuarias solicitan útiles de escritorio, estos llegan antes, después o en el momento que los necesitan?

Conclusión:

10. Con respecto a años anteriores, considera que ha habido cambios en los siguientes aspectos:
- Plazos
 - Precios
 - Calidad de los bienes
 - Cantidad de proveedores
 - Procesos transparentes
 - Condiciones y beneficios (ofertas por mayor, promociones, etc.)

Sobre la satisfacción:

11. Considera que el Convenio Marco tiene que mejorar en:
- Plazos más cortos
 - Mejores precios
 - Calidad de los proveedores
 - Mayor cantidad de proveedores
 - Procesos más transparentes
 - Plataforma más amigable
 - Personal con mayor capacitación
 - Operatividad del sistema
 - Otros
12. Sobre los útiles de escritorio recibidos, ¿qué tan satisfecho está con ellos?
13. Finalmente qué tan conforme se encuentra con:
- Beneficios adicionales
 - Oportunidad en las compras
 - Disminución del costo administrativo de realizar procesos clásicos
14. ¿Qué tan satisfecho se encuentra con dicha modalidad?

Preguntas adicionales:

- ¿Cuántas personas trabajan en el área de contrataciones?
- Existe un área especializada que vea la plataforma de Convenio Marco?
- ¿Cuántas personas ejecutan los procesos de Convenio Marco de útiles de escritorio?
- ¿Qué atributos considera usted que debe tener un acreditado en Convenio Marco?
- ¿Cuál es el salario promedio del equipo de contrataciones?

II. Entrevista para el Acreditado en Convenio Marco

Buenas, tardes/ días soy _____ y gracias por ayudarnos con esta entrevista para nuestra tesis para licenciatura en Gestión Pública. La estamos haciendo sobre la modalidad de Convenio Marco de Útiles de Escritorio. Queremos ver cómo es aplicada en las 5 entidades que más compran. Tenemos preparadas una serie de preguntas cortas que y esta reunión no debería tomar más de 25 minutos.

Sobre la eficiencia:

1. Cuando le envían un requerimiento de útiles de escritorio y no se está en el catálogo electrónico ¿le avisa al área usuaria?
2. Luego, ¿qué medidas toma? Puede señalar más de una opción.
 - a) Realiza una exoneración
 - b) Realiza un procedimiento clásico regular
 - c) Otros
3. Al momento de realizar el proceso de compra de los útiles de escritorio, en promedio, cuánto tiempo se demora en:
 - a) Revisar el catálogo
 - b) Solicitar la disponibilidad presupuestal
 - c) Generar la orden de compra
 - d) Cuánto tiempo le toma al almacén enviar la recepción de los bienes
 - e) Plazo de entrega de los bienes
4. Sobre las compras de útiles de escritorio por Convenio Marco, qué tan eficiente considera que son en:
 - a) Tiempo empleado en el proceso
 - b) Costo de realizar la compra
5. ¿Cuál ha sido la variación anual de los precios de los útiles de escritorio para el 2010 – 2011 y para el 2011 – 2012?
6. ¿Cuál ha sido la variación anual en el tiempo de compra de útiles de escritorio para el 2010 – 2011 y para el 2011 – 2012?

Sobre la eficacia:

7. El objetivo del Convenio Marco es facilitar la compra de los útiles de escritorio, ¿qué tan eficaz considera que es la modalidad para cumplir con este objetivo?

Sobre la oportunidad:

8. Una vez que envía la solicitud de orden electrónica al proveedor, ¿en promedio, cuántos días se demora en responder?
9. En promedio, ¿a cuántos proveedores consulta disponibilidad de stock para una compra?
10. ¿Qué sucede si el proveedor rechaza la orden electrónica?
11. ¿Hay alguna manera de evitar este problema?

Conclusión:

12. Con respecto a años anteriores, considera que ha habido cambios en los siguientes aspectos:
 - a) Plazos
 - b) Precios
 - c) Calidad de los bienes
 - d) Cantidad de proveedores
 - e) Procesos transparentes
 - f) Condiciones y beneficios (ofertas por mayor, promociones, etc.)

Sobre la satisfacción:

13. Considera que el Convenio Marco tiene que mejorar en:
 - a) Plazos más cortos
 - b) Mejores precios
 - c) Calidad de los proveedores
 - d) Mayor cantidad de proveedores

- e) Procesos más transparentes
 - f) Plataforma más amigable
 - g) Personal con mayor capacitación
 - h) Operatividad del sistema
 - i) Otros
14. Sobre los útiles de escritorio recibidos, ¿qué tan satisfecho está con ellos?
15. Finalmente ¿qué tan satisfecho se encuentra con dicha modalidad?

Preguntas adicionales:

16. ¿Qué cantidad de procesos de compras ejecutan al año?
17. ¿Qué cantidad de procesos de compras de útiles de escritorio ejecutan a través de Convenio Marco al año?

III. Entrevista al Encargado de Almacén

Buenas, tardes/ días soy _____ y gracias por ayudarnos con esta entrevista para nuestra tesis para licenciatura en Gestión Pública. La estamos haciendo sobre la modalidad de Convenio Marco de Útiles de Escritorio. Queremos ver cómo es aplicada en las 5 entidades que más compran. Tenemos preparadas una serie de preguntas cortas que y esta reunión no debería tomar más de 25 minutos.

Introducción:

1. ¿Mantiene un nivel de inventario de útiles de escritorio?
2. Cuando llegan los productos a almacén, tiene que emitir una conformidad, ¿cuánto tiempo se demora dándola?

Sobre la eficiencia:

3. Cuando llegan los productos a almacén los útiles de escritorio, en promedio, ¿cuánto tiempo se demora en enviar los útiles a las áreas usuarias?

Sobre la eficacia:

4. Sobre útiles de escritorio, le llegó lo que solicitó en:
 - a) Cantidad
 - b) Calidad
 - c) Descripción del producto

Sobre la oportunidad:

5. Para mantener el nivel de inventarios adecuado, cuando solicita útiles de escritorio, estos llegan antes, después o en el momento que los necesita

Sobre la satisfacción:

6. Sobre los útiles de escritorio recibidos, ¿qué tan satisfecho estás con ellos?

IV. Entrevista para el Área Usuaría

Buenas, tardes/ días soy _____ y gracias por ayudarnos con esta entrevista para nuestra tesis para licenciatura en Gestión Pública. La estamos haciendo sobre la modalidad de Convenio Marco de Útiles de Escritorio. Queremos ver cómo es aplicada en las 5 entidades que más compran. Tenemos preparadas una serie de preguntas cortas que y esta reunión no debería tomar más de 25 minutos.

Sobre la eficiencia:

1. Cuando envía un requerimiento de útiles de escritorio, ¿en cuántos días en promedio es atendido?
2. ¿Con cuánta anticipación envía dicho requerimiento?

Sobre la eficacia:

3. Sobre útiles de escritorio, le llegó lo que solicitó en:
 - a) Cantidad
 - b) Calidad
 - c) Descripción del producto

Sobre la oportunidad:

4. Cuando solicita útiles de escritorio, ¿estos llegan antes, después o en el momento que los necesita?

Conclusión:

5. Con respecto a años anteriores, ¿considera que ha habido cambios en la calidad de los bienes?

Sobre la satisfacción:

6. Sobre los útiles de escritorio recibidos, ¿qué tan satisfecho estás con ellos?

6.4 Resultados

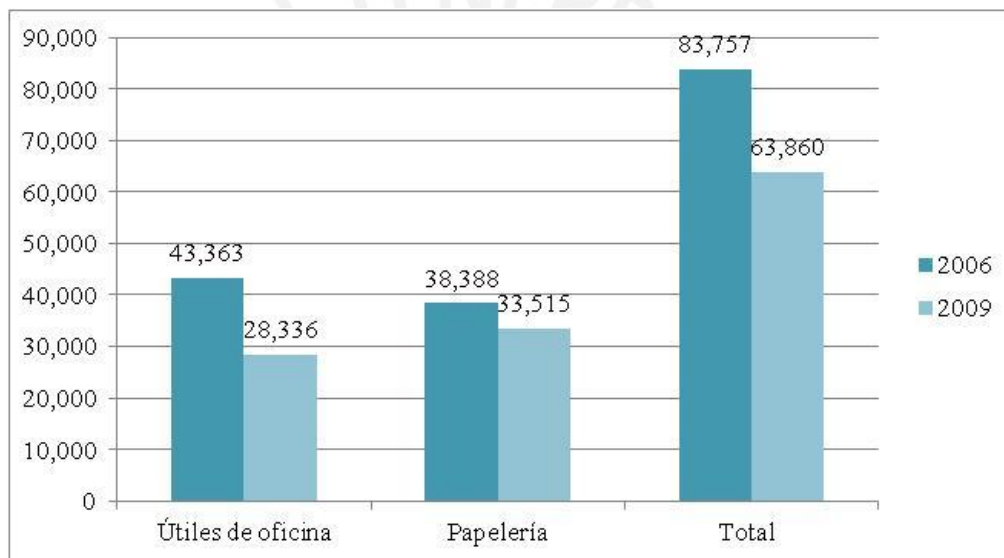
De acuerdo a nuestra metodología mixta se presenta el análisis e interpretación de datos relevantes al Convenio Marco de Útiles de Escritorio de febrero de 2011 a febrero de 2012. Los datos fueron recogidos y sintetizados de los informes y reportes del OSCE⁴⁶. Con estos se justifica la importancia del Convenio Marco analizado en la investigación y los montos transados bajo dicha modalidad.

Para empezar se hace una revisión de los montos adjudicados para útiles de escritorio a nivel nacional. Cabe señalar que el 2007 y 2008 estuvieron vigentes el Convenio Marco de Útiles de Oficina y el de Papelería.

⁴⁶ Los datos refieren al Informe Anual de Contrataciones Públicas 2011 (Resultados Definitivos) y al Informe Anual de Contrataciones Públicas 2012 (Resultados Preliminares).

Los montos totales van disminuyendo con el paso de los años, el 2006 los valores adjudicados para útiles y papelería son mayores que en el 2009. Finalmente el monto total adjudicado del 2009 es el menor del periodo 2006 – 2009. (Ver Anexo 11: Valor adjudicado total de útiles y papelería a nivel nacional 2006 – 2009 (Nuevos Soles)). En el gráfico se aprecia que del 2006 al 2009 hubo una reducción de aproximadamente el 24% en el total de valor adjudicado para papelería y útiles de oficina.

Gráfico 1: Valor adjudicado agregado de útiles de escritorio y papelería para 2006 y 2009 (en miles de nuevos soles)



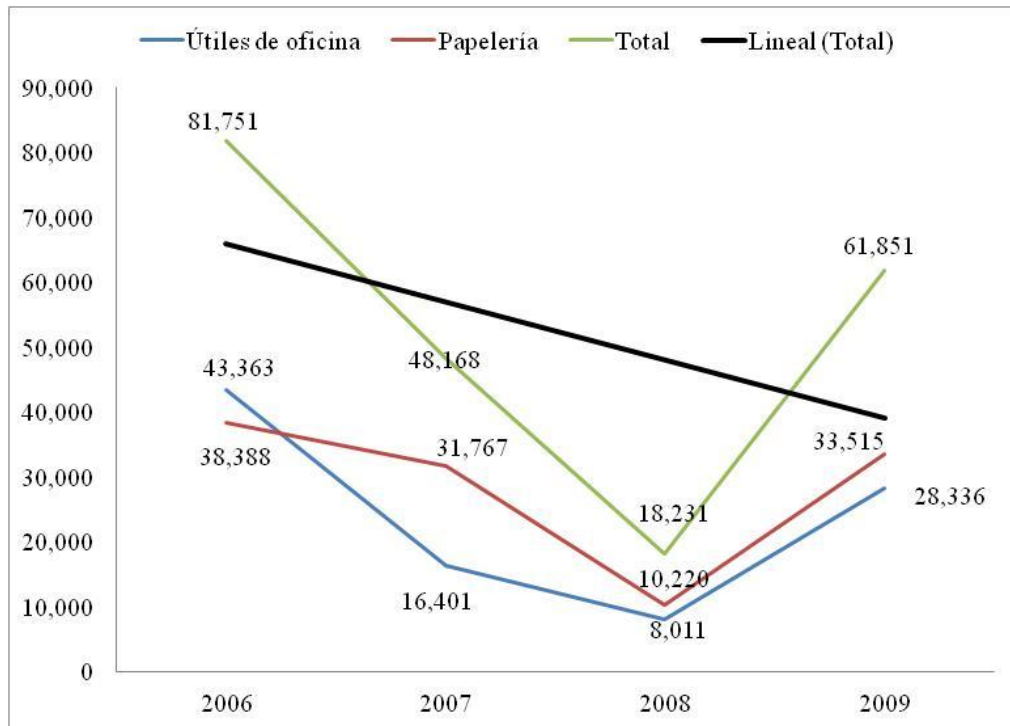
Elaboración propia sobre la base de Informe Anual de Contrataciones Públicas 2006 (Resultados Definitivos), Informe Anual de Contrataciones Públicas 2009 (Resultados Definitivos),

Por otro lado, según los tipos de entidades del Estado, son las entidades del Gobierno Central que consumen casi el 50% de los montos adjudicados de útiles de oficina y papelería por las modalidades clásicas y por Convenios Marco para periodo 2006 al 2009 (Ver Anexo 12: Montos adjudicados de útiles de escritorio para los tipos de entidades del Estado (Nuevos soles)).

Asimismo se presentan los montos adjudicados por el total de útiles de oficina y papelería por procesos clásicos. Cabe señalar que en el año 2007 y 2008 existía la obligación de contratar estos bienes a través del Catálogo de Convenio Marco, lo cual

se refleja en la disminución de los montos adjudicados por procesos clásicos (Ver Anexo 13: Montos adjudicados de útiles y papelería a nivel nacional por procesos de selección clásicos (Nuevos Soles)). Esto se ve a continuación:

Gráfico 2: Valor adjudicado total de útiles de oficina y papelería a nivel nacional por procesos de selección clásicos (en miles de nuevos soles)



Elaboración propia sobre la base de Informe Anual de Contrataciones Públicas 2006 (Resultados Definitivos), Informe Anual de Contrataciones Públicas 2007 (Resultados Definitivos), Informe Anual de Contrataciones Públicas 2008 (Resultados Definitivos), Informe Anual de Contrataciones Públicas 2009 (Resultados Definitivos)

Se observa que los picos bajos en el gráfico representan las compras por Convenio Marco de útiles de oficina y papelería en el 2007, que representan el 30% de las compras y para el 2008 son casi el 76% del total del valor adjudicado para esos tipos de producto.

Tabla 17: Evolución de montos adjudicados por Convenio Marco 2006-2012 (en miles de nuevos soles)

	2007	2008	2011	2012
Tipo de Producto	Valor adjudicado	Valor adjudicado	Valor adjudicado	Valor adjudicado
Útiles de oficina	-	13,847	-	-
Papelería	19,730	43,541	-	-
Total	19,730	57,388	88,510	110,670

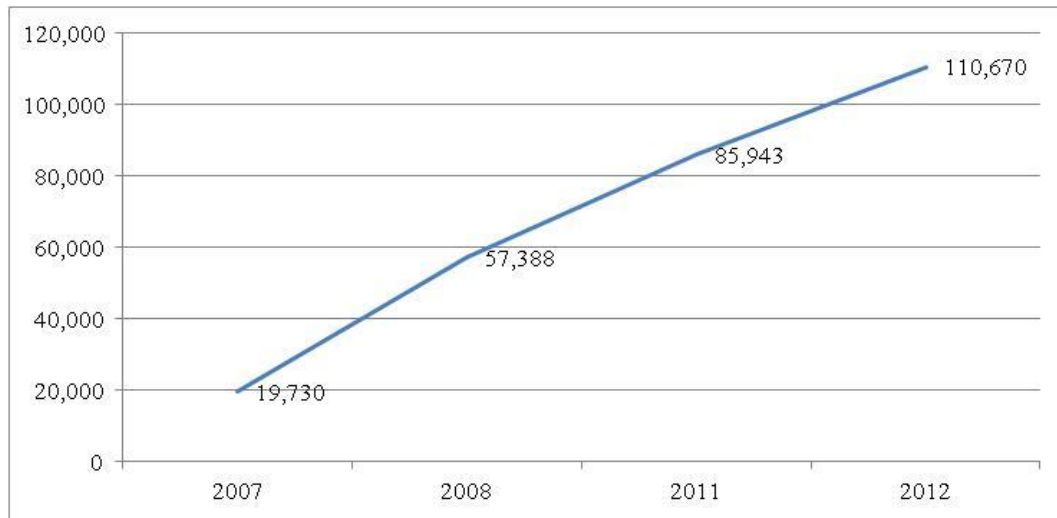
Elaboración propia sobre la base de: Informe Anual de Contrataciones Públicas 2007 (Resultados Definitivos), Informe Anual de Contrataciones Públicas 2008 (Resultados Definitivos), Informe Anual de Contrataciones Públicas 2011 (Resultados Definitivos) y al Informe Anual de Contrataciones Públicas 2012 (Resultados Preliminares).

Dentro de las adjudicaciones que se realizaron por Convenio Marco, el 2007 no se adjudicó útiles de oficina por lo que los montos de Convenio Marco del 2007 son lo comprado por papelería. Ya para el siguiente año se compran cerca 14 millones de nuevos soles para el primer rubro y el total de valor adjudicado el 2008 asciende a cerca de 57 millones de nuevos soles, tal como se ve en la información del OSCE.

Para el 2012 se observa que hay un incremento del 20% con respecto al monto adjudicado el 2011. De manera que se entiende que el uso de esta modalidad se ha incrementado de un año para otro. Cabe resaltar que los precios de los bienes del Catálogo se han mantenido casi similares para el periodo 2011 a 2012, según las entrevistas realizadas y expuestas más adelante. A continuación se ve la evolución de los montos adjudicados por Convenio Marco de los tipos de producto útiles de oficina y papelería desde la primera experiencia. Por lo que la tendencia es creciente.

Con el ingreso del Convenio Marco, en dos momentos distintos, es posible visualizar un crecimiento en la ejecución del presupuesto destinado a útiles de escritorio a través de dicha modalidad. Entonces, se puede establecer, que la cifra y cantidad de procesos (transacciones) a través de la plataforma del Convenio Marco es creciente, lo cual significa un mayor uso tanto en volumen de compra como en cantidad de procesos.

Gráfico 3: Evolución de los montos adjudicados por Convenio Marco 2006-2012⁴⁷
(miles de nuevos soles)



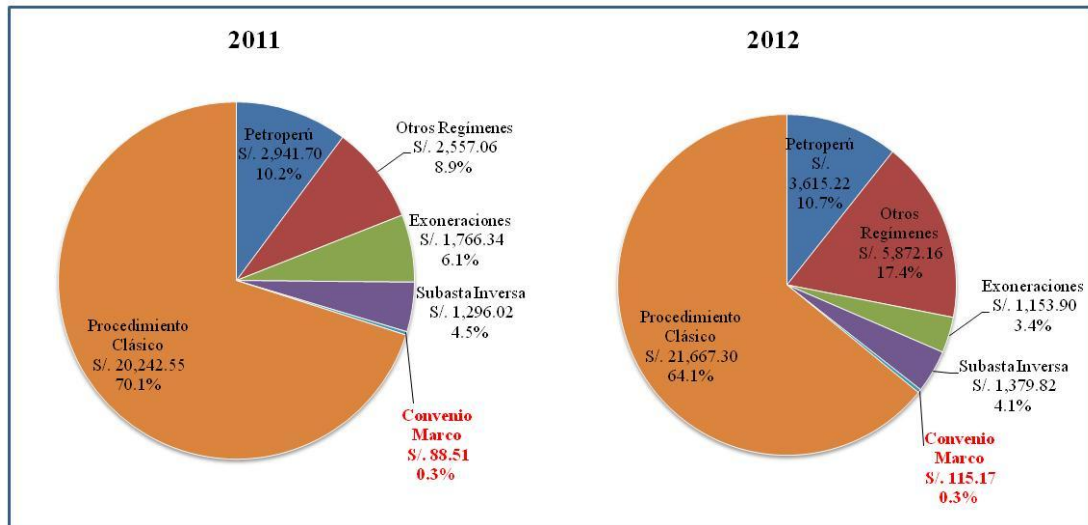
Elaboración propia sobre la base de: Informe Anual de Contrataciones Públicas 2007 (Resultados Definitivos), Informe Anual de Contrataciones Públicas 2008 (Resultados Definitivos), Informe Anual de Contrataciones Públicas 2011 (Resultados Definitivos) y al Informe Anual de Contrataciones Públicas 2012 (Resultados Preliminares).

En los gráficos a continuación se observa que, del 2011 al 2012 hay mayor monto adjudicado a la modalidad de Convenio Marco. Esto quiere decir que, independientemente de los tipos de productos que tengan (pues para el 2012 también hay pasajes aéreos y bienes de ayuda humanitaria), la tendencia es creciente. Se pasa de 88.51 millones en el 2011, a 115.17 millones de nuevos soles al 2012⁴⁸.

⁴⁷ Los datos del 2012 son extraídos de los resultados preliminares del Reporte de Contrataciones Públicas 2012.

⁴⁸ Por otro lado, como se muestra en el Anexo 5: Información presupuestal general, la evolución del monto que el sector público asigna a la compra de útiles de escritorio ha aumentado a una tasa promedio de 23% anual desde el año 2005 hasta el 2012. Luego, en el 2012 la tasa de crecimiento desciende levemente. Además, la tabla muestra un comportamiento similar con respecto a la ejecución del monto asignado a útiles de escritorio con un crecimiento promedio de 18%. Sin embargo, es posible visualizar que no todo el presupuesto asignado es ejecutado por las entidades. En promedio, desde el 2005 al 2012, la tasa de no ejecución del presupuesto asignado a Útiles de escritorio alcanza el 29%.

Gráfico 4: Valor adjudicado total según modalidad para el 2011 y 2012 (en millones de nuevos soles)



Elaboración propia sobre la base del Informe Anual de Contrataciones Públicas 2011 (Resultados Definitivos) e Informe Anual de Contrataciones Públicas 2012 (Resultados Preliminares)

Otro indicador del incremento en la aplicación del Convenio Marco actual de útiles de escritorio es el número de órdenes de compra. Estos, como ya se mencionó tienen propiedad contractual de manera que se puede decir que estas es la cantidad de veces que se adjudicó un valor, es decir, que se realizó una compra. Como se observa en la tabla siguiente la cantidad se ha casi duplicado de un año para otro, lo cual demuestra que la aplicación se está incrementando.

Tabla 18: Progreso en indicadores del Convenio Marco de Útiles de escritorio
2011

Útiles de escritorio	2011	2012
Número de órdenes de compra	11,780	21,927

Elaboración propia sobre la base de información entregada por la Oficina de Procesos Especiales - OSCE

Asimismo, las entidades que emplean dicha modalidad se han incrementado en casi 26%, como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 19: Número de entidades que usa el Convenio Marco de útiles de escritorio

	2010	2011	2012 ⁴⁹
Número de entidades que usa el Convenio Marco de útiles de escritorio	0	822	1,032
		Variación	26%

Información del Reporte Anual del Catálogo Electrónico e información enviada por la oficina de Procesos Especiales del OSCE

Con respecto a las entidades seleccionadas para esta investigación la variación de sus montos adjudicados es la siguiente:

Tabla 20: Monto de gasto en compras de útiles de escritorio por Convenio Marco de las entidades seleccionadas

Entidades Públicas	Puesto	2011	Puesto	2012	Crecimiento
Ministerio Público	1	S/. 8,808,061.00	1	S/. 9,737,482.98	11%
DIREFCIN- PNP	3	S/. 2,851,318.00	5	S/. 3,001,081.48	5%
ESSALUD	4	S/. 2,471,576.00	3	S/. 5,049,342.87	104%
Poder Judicial	5	S/. 2,286,967.00	7	S/. 2,616,670.93	14%
SUNAT	8	S/. 1,768,555.00	4	S/. 3,154,589.35	78%
FAP	14	S/. 1,189,301.00	12	S/. 1,908,931.71	61%

Elaboración propia sobre la base del Reporte Anual de Operaciones en el Catálogo electrónico del Convenio Marco de Útiles de Escritorio (febrero 2011 – febrero 2012) e información entregada por la Oficina de Procesos Especiales del OSCE

Junto a esto, es posible analizar el comportamiento de compra de útiles de escritorio de dichas entidades por Convenio Marco. Estas muestran una fuerte variación en el monto ejecutado a través del Convenio Marco. Siendo los casos más visibles el de

⁴⁹ Información recogida del I Informe Anual de Contrataciones Públicas 2012 – Resultados Preliminares que incluye la totalidad de Convenios Marcos

ESSALUD que alcanza un crecimiento del gasto de 104%, junto a SUNAT con un 78% de crecimiento. De esta forma se observa que dentro de las entidades seleccionadas ha habido crecimiento de los montos de ejecución por Convenio Marco de útiles de escritorio.

En la siguiente parte de la metodología, se plantean las fortalezas técnicas que se ganan con la aplicación del Convenio Marco para las compras; y a su vez, se arma una lista de las debilidades técnicas sin dicha modalidad. En base a la comparación de este listado y los resultados de las entrevistas se elaborarán las conclusiones.

Tabla 21: Comparación de técnica de la aplicación del Convenio Marco

Con Convenio Marco	Sin Convenio Marco
<ul style="list-style-type: none"> • Menos corrupción • Aumento del número de proveedores • Mayor calidad en las decisiones de compras • Menores costos de transacción para las entidades y proveedores • Mejores precios • Eliminación de tareas redundantes • Comunicación abierta con el proveedor (dónde sea, cuándo sea) • Ciclo de compra más corto para útiles de escritorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor duración del procesos de compras • Pocos proveedores • Poca transparencia • Prioridad de precio sobre calidad • Altos costos administrativos de desarrollar un proceso • Alto grado de insatisfacción • Alto grado de control • Mayores costos de almacenaje

Elaboración propia sobre la base del marco teórico y trabajo de campo

Un aspecto a analizar toma en cuenta los costos en los que incurren las entidades durante el proceso de compra de útiles de escritorio.

Tabla 22: Duración estimada de un proceso (días)

	Programación	Solicitud	Valor Referencial	Disponibilidad Presupuestal	Aprobación	Comité	Aprobación de las bases	Selección/ Generación de OC	TOTAL
Sin Convenio Marco - 2010	20	14	16	7	5	6	5	44	117
Con Convenio Marco - 2012	20	3		3	1			2	29
Variación %	0	79%	100%	57%	60%	100%	100%	98%	75%

Elaboración propia sobre la base de información extraída del Estudio de Duración de Procesos del OSCE y las entrevistas realizadas a los Acreditados en Convenio Marco

La tabla anterior muestra una estimación a partir de los datos recogidos en el trabajo de campo con respecto a las etapas del proceso de contratación en ambos momentos (Sin Convenio Marco y Con Convenio Marco). Dicha información permite desarrollar una estimación del costo administrativo de comprar útiles de escritorio en las seis entidades seleccionadas.

Como se ve, el Convenio Marco reduce a la mínima expresión la etapa de selección de proveedores, lo cual implica una gran reducción en tiempo total empleado. Como se puede apreciar, hay una disminución global del 75% del tiempo empleado en el proceso. Además, algunas etapas desaparecen producto de la puesta en marcha del Convenio Marco. Adicionalmente, hay fuertes reducciones en el tiempo empleado en la solicitud (79%), disponibilidad presupuestal (57%) y aprobación (60%). Dichas reducciones hacen una variación aproximada de 88 días.⁵⁰

Otro aspecto a considerar es el salario promedio del personal involucrado en el proceso de compra, el cual se establece basado en las distintas respuestas de los Jefes de las Áreas de Contratación obtenidas en el trabajo de campo. La propuesta metodológica asume que la cantidad de personal asignado no varía de un año a otro,

⁵⁰ Tomando en cuenta que el monto de útiles escolares contratado por las entidades alcanzaba un proceso de Licitación Pública Nacional. Por otro lado, los plazos estimados del tiempo promedio de duración de los actos preparatorios y duración del proceso de selección provienen de los Estudios Económicos y Estadísticos del OSCE Información extraída del Estudio de Duración de Procesos del OSCE

incluso con la entrada del Convenio Marco lo que quiere decir que el volumen comprado de útiles de escritorio, ya sea por Convenio Marco o por otras modalidades se mantendrá.

Tabla 23: Sueldo promedio personal de OEC

	Personas ⁵¹	Sueldo promedio (Nuevos soles) ⁵²
SCM - 2010	2	3,500.00
CCM - 2012	2	3,500.00

Elaboración propia sobre la base del trabajo de campo

El salario promedio permite estimar el costo diario de destinar a un funcionario a desarrollar procesos de compra de útiles de escritorio. Esto, junto con la duración estimada del proceso permite determinar el promedio de costos administrativos (tiempo) que asumen las entidades seleccionadas para abastecerse de útiles de escritorio.

Tabla 24: Costo horas hombre

Resultado		
	Sueldo diario promedio	Costo horas/hombre (Nuevos soles / horas)
SCM - 2010	116.67	27,300.00
CCM - 2012	116.67	6,708.33
	% Ahorro	75.43%

Elaboración propia sobre la base del trabajo de campo

Finalmente, la última tabla muestra la comparación de costos hora/hombre promedio estimado para el 2010 y 2012. El resultado señala que dicho costo para la compra de útiles de escritorio se reduce en 75% aproximadamente. La metodología no considera dentro de los costos de transacción al gasto producto del uso de recursos materiales

⁵¹ Se asume que el número de personas que realiza las contrataciones es el mismo para ambos años.

⁵² El sueldo promedio es calculado a través del promedio de respuestas de las entrevistas realizadas. Se asume que del 2010 al 2011 - 2012 no ha habido variación en el mismo.

como útiles, equipos electrónicos, infraestructura, etc., sin embargo, son costos que deberán ser incluidos en un sistema de costos de mayor precisión.

Posterior a estas observaciones de corte sistémico e institucional de las compras de útiles por Convenio Marco se planteó el análisis cualitativo de las percepciones del personal clave y beneficiario de dicho proceso. Es así que se sistematizan los resultados en la matriz de resultados (Ver Anexo 9: Matriz de Resultados). A continuación se describen los principales resultados y hallazgos.

La eficacia de la compra, para fines de esta investigación es entendida por quienes usan los útiles de escritorio por su percepción de útiles con calidad, cumplimiento en la descripción del producto en la compra y cumplimiento de la compra de la cantidad requerida por los usuarios.

Entonces, sobre la calidad de los útiles, a raíz del ingreso del Convenio Marco de útiles de escritorio, la mayoría de acreditados entrevistados señalaron que reconocen una mejora. Por otro lado, la mitad de los usuarios entrevistados señalaron que en el 2010, no encontraron calidad en los útiles de escritorio sin embargo ésta incrementó para el 2012. Cabe señalar que la tercera parte de los entrevistados señaló que a pesar de la introducción del Convenio Marco, la calidad de los útiles empeoró.

Con respecto a la percepción del cumplimiento en la cantidad requerida, la mitad de los usuarios entrevistados señaló que en el 2010, año previo al Convenio Marco, no les fue entregada la cantidad solicitada de útiles de escritorio, mientras que en el 2012, esta situación se regularizó.

Sobre el cumplimiento con la descripción del producto, de los seis jefes del área de contrataciones entrevistados la mayoría señaló que se cumplió con la descripción de útiles de escritorio que solicitada en el 2010. Situación que mejoró para el 2012 pues, la totalidad señaló que se cumplió con dicha descripción. A su vez, los encargados de almacén y los usuarios de los útiles señalaron que para ambos periodos, se cumplió con la descripción del producto.

Por lo tanto, en el caso de la eficacia, para el 2011, la mitad de los jefes de área de contrataciones consideran que la modalidad es eficaz y la otra mitad considera que es muy eficaz, situación que no varía para el 2012. Asimismo, todos los acreditados en

Convenio Marco manifiestan que la modalidad es eficaz o muy eficaz al momento de dar facilidad en la compra de útiles de escritorio.

La eficiencia por otro lado, está definida por la percepción del precio de los bienes del catálogo, la duración y el costo de realizar los procesos de compras por Convenio Marco con respecto al año 2010, en el que no se aplicó esta modalidad.

Por otro lado, en lo que respecta al precio, la mitad de los jefes de áreas de contrataciones entrevistados señaló que no percibieron variación del año 2010 al 2011, mientras que la otra mitad señala que sí percibió cierta disminución. Cabe señalar que para el periodo 2011 al 2012 (implementado el Convenio Marco) la mayoría percibió una mejora en los precios. Además, la mitad de los acreditados señala que los precios del 2010 al 2011 no han sufrido mayor variación, y la otra mitad señala haber percibido cierta disminución.

Sobre la duración del proceso, la totalidad de los jefes de área de contrataciones indica que ha habido disminución o mucha disminución en el tiempo de compra de útiles de escritorio del 2011 al 2012, dando cuenta de la variación positiva de los plazos a raíz de la introducción del Convenio Marco. La mitad de los encargados de almacén menciona que no ha habido variación en el tiempo promedio de atención de los útiles de escritorio del 2010 al 2012, de manera que el proceso de distribución de útiles dentro de las entidades no ha tenido variación a pesar de la introducción de la nueva modalidad.

Finalmente, sobre la eficiencia se puede decir que en el año 2010 se consideraba poco eficiente o ineficiente el tiempo empleado en el proceso de compra de útiles de escritorio por la mitad de los jefes y la mitad de acreditados entrevistados, mientras que para el año 2012, la mayoría de jefes considera al tiempo eficiente o muy eficiente y, casi la totalidad de acreditados entrevistados señala que el procesos es eficiente o muy eficiente.

Asimismo sobre los costos, en el año 2010, la mitad de los jefes del área de contrataciones considera que es poco eficiente y la otra mitad lo considera eficiente, al igual que la mitad de los acreditados manifiesta que los costos de realizar la compra para ese año son poco eficientes o ineficientes. Sin embargo, para el 2012 la totalidad de jefes señala que es eficiente o muy eficiente el proceso de compra de útiles de escritorio. Además la totalidad de los acreditados manifiesta lo mismo.

Sobre la oportunidad, para el 2010, la mayoría de jefes señaló que los útiles de escritorio llegaron a tiempo mientras que dos señalaron que llegaron tarde; y ya para el 2012, la totalidad mencionó que estos llegan oportunamente, es decir, en el momento en el que se les necesita.

Una de las ventajas del Convenio Marco es que el proveedor puede atender las órdenes de compra oportunamente, sin embargo, la totalidad de acreditados entrevistados manifestó que la atención por parte de los proveedores varía dependiendo de su stock. Por lo que es posible que tengan demoras al momento de conseguir un proveedor que los pueda atender.

Por otro lado, la satisfacción con respecto a los útiles de escritorio de los jefes ha mejorado, dado que en el 2010 solo la mitad se encontraba satisfecha y, para el 2012, la mayoría estaba satisfecha o muy satisfecha con los mismos. Asimismo, la satisfacción de los acreditados ha mejorado ya que, para el 2012 casi la totalidad de ellos señala que se encuentra satisfecho o muy satisfecho con los útiles y, para el 2010, casi la totalidad de ellos señala que esta indiferente o insatisfecho con los útiles de escritorio. Por otro lado, tanto la mayoría de encargados de almacén como la mayoría de usuarios señalan que para el 2010 y 2012 se encuentran satisfechos con los útiles recibidos.

Otro aspecto de la satisfacción de los jefes son los beneficios adicionales y con la oportunidad en la llegada de los bien que resultan de comprar vía esta modalidad. Finalmente, todos los entrevistados manifiestan su satisfacción con la disminución de costos administrativos que resultan a consecuencia de la aplicación de la modalidad. Sin embargo, la totalidad de los acreditados entrevistados recomiendan que el Convenio Marco debe mejorar su operatividad e incrementar capacitaciones al personal. Además, la mitad de ellos considera que se deben mejorar los plazos, los precios, la calidad y cantidad de proveedores. Para terminar, todos los jefes están satisfechos o muy satisfechos con la modalidad y, casi la totalidad de los acreditados se encuentran satisfechos o muy satisfechos con la misma.

Con respecto a los aspectos de mejora de dicho Convenio Marco (Anexo 10: Aspectos de mejora del Convenio Marco de Útiles de Escritorio) se consultó al acreditado y al jefe de compras de cada entidad. Ellos respondieron que se tiene que mejorar la

Operatividad del Sistema, que es entendida como la capacidad del sistema de funcionar a velocidad regular, es decir, sin colgarse.

Además, la mayoría de Jefes señaló que el personal usuario (los Acreditados) debe contar con mayor capacitación, lo cual también resultó importante para los Acreditados pues una tercera parte eligió esta opción. Sobre mejoras adicionales el jefe de compras de la FAP sugirió que el Convenio Marco debería contar con atención al cliente para resolver dudas de los usuarios como sucede con el sistema SIAF. Para los Acreditados debería existir un mecanismo de fiscalización al OSCE sobre el proceso de selección de proveedores, y debería haber mayor cantidad de personal como Acreditado dado que son solo dos personas por entidad. Cabe señalar que para el 2013, por norma se tendrían tres personas por entidad.

7. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1. La importancia de mejorar los procesos de compras públicas radica en que se conseguirá mejores condiciones en los contratos para ambas partes pues esto implica que se reduce la brecha de información dando mayor capacidad a los contratantes y contratados de tomar mejores decisiones con información oportuna. Es así que se busca un esquema de cooperación con los proveedores a fin de contar con los servicios o bienes con mejor calidad y a tiempo. Por otro lado se busca eficiencia en el proceso de compras al mismo tiempo, se busca mejorar la calidad y el servicio a los usuarios finales. Asimismo la eficiencia se incrementará a la par que exista una reducción de costos incurridos.
2. A partir de este enfoque logístico, que se emplea en las organizaciones se busca ganar valor y competitividad, reduciendo tiempos y costos y entregando mejores servicios a los usuarios finales. Es así que la cadena de abastecimiento, la cual incluyen procesos desde el proveedor hasta el usuario final, muestra la red de involucrados en los procesos de transformación, desde los proveedores hasta los usuarios finales. En esta se grafican los resultados de los procesos de compras, operaciones y distribución hasta el usuario final. De esta forma es que esta cadena

será exitosa siempre que el usuario final reciba el producto deseado en los plazos pactados y con los costos adecuados.

3. Las TIC's y otras plataformas tecnológicas son herramientas aplicadas a los procesos logísticos de las organizaciones. De esta forma se establecen cambios en las compras y en la distribución de las mismas, a fin de minimizar los tiempos y los costes de transacción, tanto para los proveedores como para los compradores. En el sector público también se aplican a fin de lograr generar mayor valor en las compras rutinarias de bienes de gran demanda, bajo precio y poca complejidad, ya que reducir el tiempo empleado en la misma, y cantidad de personas conllevan al aprovechamiento de tiempo, recursos y personal en compras de mayor complejidad y que agregan mayor valor.
4. El Convenio Marco es una modalidad de contratación electrónica que permite reducir a la mínima expresión el proceso de selección de proveedor, conformación de comité, entre otras etapas que son asumidas por una entidad central que administra una plataforma que relaciona oferta y demanda. Dicha reducción impacta directamente en el tiempo empleado por proceso además de permitir reducir los recursos usados en procesos para la compra de bienes de poco precio y de baja especificidad.
5. Se ha comprobado, en base a la información brindada por el OSCE que el número de entidades que utiliza la modalidad de Convenio Marco se ha incrementado en 26%.
6. La recolección de datos secundarios muestra un incremento progresivo de la cantidad de entidades y volumen de compras de útiles de escritorio a través del Convenio Marco, pasando de 822 entidades en el 2011 a 1032 en el 2012. Por otro lado, para las seis entidades analizadas, hay un crecimiento promedio de 31% en el volumen de compra a través del Convenio Marco de útiles de escritorio.
7. Las entrevistas realizadas a los funcionarios de las seis entidades muestran que hay una disminución del tiempo empleado en los procesos de compra de útiles de escritorio que de ser 117 en el 2010 pasó a casi 29 días en el 2012. Esta variación que representa una disminución de 75% de días empleados. Estableciendo que tras el ingreso del Convenio Marco, se reduce el tiempo de solicitud, disponibilidad presupuestal, generación de orden de compra, y selección de

proveedor. Asimismo, para las seis entidades analizadas, el costo estimado de horas hombre empleadas en un proceso de compra de útiles de escritorio pasa de 27,300 soles en el 2010 (Sin Convenio Marco) a 6,708 en el 2012 (Con Convenio Marco). Cifra que representa una reducción de 75% aproximadamente del costo humano invertido por proceso.

8. Sobre la percepción de la variable eficacia, la cual se explicó como calidad en los bienes comprados, cumplimiento de la descripción del producto y compra de cantidad requerida; los Jefes de áreas de contratación, Acreditados en Convenio Marco, Encargados de Almacén y Usuarios de los útiles de escritorio manifiestan que la calidad ha mejorado con la introducción del Convenio Marco. Asimismo los Jefes y Encargados de Almacén manifiestan que reciben la cantidad solicitada de útiles de escritorio en el 2010 y 2012. Mientras que las áreas usuarias sí muestran una mejoría en la cantidad de bienes que reciben del 2010 al 2012. Finalmente los Jefes, Encargados de Almacén y Usuarios de útiles de escritorio muestran que del 2010 al 2012 ha habido una mejoría en la descripción de los útiles solicitados.
9. Sobre la variable eficiencia, la cual está definida por el precio y costo y duración del proceso las percepciones fueron las siguientes: con respecto al precio, tanto los Jefes como los Acreditados manifestaron que no hubo variación de los precios de los útiles de escritorio. Mientras que sobre la duración de los procesos los mismos actores manifestaron que hay mucha disminución en la duración de los procesos de compra. Por otro lado, los Encargados de Almacén y Usuarios señalaron que el tiempo empleado para la atención de los requerimientos no ha tenido mayor variación.
10. Con respecto a la satisfacción de los funcionarios, hay un cambio positivo de todos los actores en comparación con el nivel de satisfacción de los mismos en el 2010, excepto de los encargados de almacén.

Recomendaciones

1. La plataforma electrónica debe mejorar en su operatividad ya que su lentitud hace que los funcionarios se demoren de más en realizar la compra. Asimismo debe

- tener la capacidad de soportar un mayor volumen de operaciones simultáneas y permitir el monitoreo de las mismas.
2. Dada la aceptación que tiene la modalidad entre los operadores y demás actores involucrados en el proceso de contratación, se genera una mayor disposición al uso de mecanismos de contratación electrónicos y al desarrollo de nuevos Convenios Marco e inclusión de nuevos bienes en los catálogos actuales. De manera que es factible la ampliación de la gama de Convenio Marco para otros tipos de productos.
 3. En una mirada de procesos, los sistemas administrativos son un conjunto de herramientas y políticas públicas concatenadas que producen el insumo que usará el siguiente sistema o etapa del proceso. Esto implica que el ingreso del Convenio Marco como modalidad eficiente, que reduce costos, tiempo y mejora la eficacia del proceso no necesariamente mejora la gestión de bienes ni las cadenas de distribución, ya que los procesos de almacén o los tiempos de entrega de productos no han variado. Por esto, las reformas a nivel de gestión administrativa de las entidades deben realizarse bajo una mirada de cadena de suministros integral que involucre desde la definición del requerimiento hasta la utilización del bien de parte de los usuarios finales.
 4. Dado que en la presente investigación está enfocada desde la perspectiva del funcionario público, se recomienda un estudio que complemente la mirada holística de la modalidad de Convenio Marco de parte de los proveedores.

Bibliografía

ALBANO, Gean Luigi y SPARRO, Marco

2010 “Flexible Strategies for Centralized Public Procurement”. *Review Economics and Institutions*. Perugia, volumen 1, número 2, pp 1-32. Consulta: 10 mayo de 2012.

<<http://www.rei.unipg.it/rei/article/view/17>>

ANETCOM (editor)

S/A “Las TIC en la estrategia empresarial”. Valencia: Anetcom

ARAYA ALLENDE, Juan

2006 *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*. Santiago de Chile: CEPAL.

ARROWSMITH, Sue; TREUMER, Steen; FEJØ, Jens y JIANG, Lili

2011 *Public Procurement Regulation: An Introduction*. Unión Europea.

ÁVILA Y LUGO, José.

2004 *Introducción a la Economía*. Tercera Edición. Nezahualcóyolt: Plaza y Valdés.

BAJARI, Patrick y TADELI, Steven.

2001 “Incentives versus transactions costs: A theory of procurement contracts”. *Rand Journal of Economics*. Santa Mónica, volumen 32, número 3, pp 387-407. Consulta: 29 de abril de 2012

<<http://www.econ.umn.edu/~bajari/published/contract.pdf>>

BAJARI, Patrick- MCMILLAN, Robert y TADELIS, Steven.

2006 “Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis”. *Journal of Law, Economics and Organization*. S/L, volumen 25, año 2, pp 372-399. Consulta: 8 de mayo de 2012

<http://faculty.haas.berkeley.edu/stadelis/Aucvsneg07_15_07.pdf>

BALLOU, Ronald H.

2004 *Logística: Administración de la cadena de suministro*. Quinta Edición. México: Pearson Educación.

BANCO MUNDIAL

2003 *Electronic Government Procurement. Procurement Policy & Services Group. Documento de trabajo*. Washington.

2004 *Strategic Electronic Government Procurement. Strategic Overview: An Introduction for Executives*. S/L. Consulta: 10 de junio de 2012.

<<http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONTECHNOLOGIES/Resources/StrategicOverview.pdf>>

S/A Los sistemas nacionales en materia de contratación. Consulta 2 de marzo 2013

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTPSPANISH/EXTPROCURINSPA/0,,contentMDK:21655797~pagePK:84269~piPK:84286~theSitePK:2242580,00.html>>

BARROILHET, Agustín

S/A “Contratación Pública: ¿Licitación o trato directo? Consideraciones para la reconstrucción de Chile.” Centro de Regulación y Competencia. Universidad de Chile. Providencia, Santiago.

BATENBURG, Ronald

2007 “e-Procurement adoption by European firms: A quantitative analysis.” *Journal of Purchasing & Supply Management*. Utrecht, 13, pp 182–192. Consulta: 26 de noviembre de 2012. <<http://computingscience.nl/docs/vakken/wo/docs/e-Procurement%20adoption%20a%20quantitative%20analysis.pdf>>

BENAVENTE, Juan Carlos y LOREDO, Álvaro

2004 “Monopolios naturales y la regulación de servicios públicos domiciliarios”. *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*. Lima, Número 57, pp 247-266. Consulta: 26 de junio de 2012.

<<http://www.teleley.com/revistaperuana/12benavente-loredo57.pdf>>

BRACHET, Sergio y NOYOLA, Pedro

S/A *Las subastas en la compra de bienes y servicios*. Este país: tendencias y opiniones. Coyoacán, agosto. Consulta: 10 de junio 2012.

<<http://estepais.com/site/?p=34586>>

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUNILL GRAU, Nuria

S/A *Entre el Estado y el Mercado: Lo Público y lo No-Estatal*. Consulta: 10 de junio 2012.

<http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion_funcionarios/estado_ymercado.pdf>

CELLE, Maria Inés y LÓPEZ, Lilian

2009 *Documento técnico: Roles y Responsabilidades de los Actores Involucrados en el Seguimiento de Ejecución Contractual desde una Perspectiva Administrativa*. Governa. Consulta 28 de noviembre de 2012

<http://www.governa.com.pe/pfi/c/c2_1-2.pdf>

CEMELO, Carlos y PEREZ ROJAS, Mariano.

2004 “Ensayo sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública – ‘Gobierno Electrónico’ E-Government en el Sistema de Compras y Contrataciones del Municipio”. *Revista FACES*. Mar del Plata, año 10, número 19, pp 17-22. Consulta: 4 de abril 2012.

<http://nulan.mdp.edu.ar/122/1/FACES_n19_7-22.pdf>

CEPAL

200? *Anexo 1: Los contratos de conservación vial por niveles de servicio, estándares o resultados*. Santiago de Chile: CEPAL.

200? *Anexo 2: Contratos de conservación vial con microempresas*. Santiago de Chile: CEPAL.

CIPE

1996 *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*”, Washington

CÓRDOVA SCHAEFER, Jesús

S/A “¿Todos para uno y uno para todos? Las compras corporativas en la Contratación Pública”. *Revista Gestión Pública y Desarrollo*. Lima. Páginas 8 – 11. Consulta: 16 de abril 2012.

<http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2012/mar/revges_1481.pdf>

DELGADO, Arturo

2008 “Adquisiciones estatales en el extranjero: Formas de realizarlas”. *Revista Gestión Pública y Desarrollo*. Lima, pp11-15. Consulta: 9 de marzo de 2012.

<http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/practx09/contrat_estado/2008/compest_08_5.pdf>

DUPAS, Gilberto

2005 “Difíciles opciones frente a los impases latinoamericanos”. *Revista Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 199, pp 91-103. Consulta: 18 de junio de 2012.

<http://www.nuso.org/upload/articulos/3286_1.pdf>

DYE, Thomas

1995 “Understanding Public Policy”. Prentice Hall, 8va edición.

EMBAJADA DE ESPAÑA

2009 *Las compras públicas en Japón. Documento de trabajo*. España.

EQUIPO DE GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO

2011 “Contratar con el Estado: Modalidades especiales de adquisición (las compras corporativas, la selección por encargo y la subasta inversa)”. *Gestión Pública y Desarrollo*. Lima, pp 9-13. Consulta: 6 de abril de 2012.

<http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/practx09/contrat_estado/2011/compest_11_02.pdf>

ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA (Chile)

S/A *Políticas Públicas. Documento de trabajo*. Consulta: 8 de marzo de 2012.

<http://elcursor.com/wp-content/uploads/2009/07/Políticas_Publicas.pdf>

EUROPEAN COMMISSION

2008 *Joint procurement: Fact sheet. Documento de trabajo*. Bruselas. Consulta: 3 de junio de 2012.

<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_factsheet_joint_procurement.pdf>

GOMEZ CEJA, Guillermo

1994 *Planeación y Organización de Empresas*. Octava Edición. México: McGraw-Hill.

GOVERNA

2009 *Lineamientos administrativos para la formulación del plan anual de contrataciones. Documento de trabajo*. Lima.

GONZÁLEZ Jesús y ZURITA, Jesús

2004 “El costo social del monopolio de TELMEX en la telefonía fija local”. *Revista Análisis Económico*. Azcapotzalco, número 42, volumen XIX, pp 187-197. Consulta: 03 de marzo de 2012.

<<http://www.analisiseconomico.com.mx/pdf/4209.pdf>>

FERNANDEZ BACA, Jorge

2008 *Microeconomía: Teoría y aplicaciones*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima Pp.186 -195

FUNG, Patrick

1999 “Managing purchasing in a supply chain context - evolution and resolution” *Logistics Information Management*, Vol. 12 Iss: 5 pp. 362 - 367

GIBBONS, Robert

1993 “Un Primer Curso de Teoría de Juegos”. Antoni Bosch editor.

GOBIERNO DE NUEVA ZELANDA

2011 *Mastering Procurement: A structure approach to strategic procurement*.

GOBIERNO DE QUEENSLAND

2001 *Corporate Procurement Planning*. Department of Public Works.

GUNASEKARANA, Angappa y NGAI, Eric W.T

2007 *Adoption of e-Procurement in Hong Kong: An empirical research*. Consulta: 5 de mayo 2012.

<<http://dx.doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/10.1016/j.ijpe.2007.04.012>>

GUTIERREZ, Gustavo

2003 Traducción de *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. Strategic Unit, Cabinet Office (KELLY, G y MUERS, S)

HALL, Richard

1996 *Organizaciones: Estructuras, procesos y resultados*. Sexta edición. Naucalpan de Juárez: Prentice Hall Hispanoamericana.

WENYAN, Hu y BOLIVAR, Alvaro

2008 *Online Auctions Efficiency: A Survey of eBay Auctions*. Consulta: 7 de febrero de 2013.

<<http://www.conference.org/www2008/papers/pdf/p925-huA.pdf>>

IGLESIAS, Enrique

2006 “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”. *Revista de la CEPAL*. S/L, pp 7-15. Consulta: 05 de marzo del 2012.

<<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/27635/LCG2323eIglesias.pdf>>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMATICA - INEI

2007 “Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda”. Consulta: Consulta: 05 de marzo del 2012.

<<http://censos.inei.gob.pe/censos2007/>>

2010 “Evolución de la pobreza 2010” Consulta: Consulta: 05 de marzo del 2012.

<<http://www.inei.gob.pe/documentosPublicos/Pobreza2010/InformeTecnico.pdf>>

INTERDONATO, Claudio

2004 “Compras gubernamentales por medios digitales”. *Revista Política Digital*. México, Número 19, pp. 24-25. Consulta: 24 de mayo de 2012.

<http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/414/filearton98_multimedia.pdf>

KAFKA, Folke

1981 *Teoría Económica*. Lima: Universidad del Pacífico Centro de Investigación.

KOTLER, Philip

2001 *Dirección de Mercadotecnia*. Mexico: Pearson Education.

KOTLER, Philip y ARMSTRONG, Gary

2003 *Fundamentos de Marketing*. México: Prentice Hall.

LAHERA, Eugenio

2004 “Política y Políticas Públicas”. *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile, número 95, pp 7-9 CEPAL.

LASSWELL, Harold

1971 “A Preview of Policy Science”. Elsevier.

LEMONS PINTO, Solon

2009 “Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: La experiencia de Latinoamérica”. *Subastas Reversas Electrónicas en Latinoamérica*. Pp 35-41 Bando Interamericano de Desarrollo.

LEÓN MENDOZA, Juan

2000 “¿Cuál es el Rol del Estado?”. *Revista de la facultad de Ciencias Económicas*. Lima, Año V, N° 15, pp. 45 – 62. Consulta: 11 de octubre de 2012.

<http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/rol_estado.pdf>

LOPEZ, Lilian

- 2012 *La gestión de las Contrataciones Públicas en una Entidad Pública. Documento de trabajo.* Lima: PUCP.
- MARR, Bernard y CREELMAN, James
- 2011 *More with Less.* Gran Bretaña: Palgrave Macmillan
- MCCUE, Clifford y GIANAKIS, Gerasimos
- 2001 “Public Purchasing: Who’s Minding the store?”. *Journal off public procurement.* Florida, volumen 1, número 1, pp 72-96.
- MEDINA GIOPP, Alejandro
- 2005 *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico.* Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- S.A “Gestión de Compras y Contrataciones de Estudios de Evaluación de Programas Públicos”. CLAD. Pp. 1-160
- MEDIANERO, Daniel
- S/A “Metodología de planeamiento estratégico en el sector Público”. *Revista Moneda.* S/L, pp 42-55. Consulta: 11 de noviembre de 2011.
- <<http://www.fedomu.org/wp-content/uploads/2011/03/Metodolog%C3%ADa-de-planeamiento-estrat%C3%A9gico-en-el-sector-p%C3%BAblico.pdf>>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)
- 2010 *Evaluación Independiente del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones Públicas. Informe.* Lima.
- 2011 *Tercer Informe: Intervención Pública Evaluada: Organismo Supervisor De Contrataciones del Estado – OSCE.* Panelistas Nelson Shack y otros. Lima.
- MOORE, Mark
- 1998 *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.* Barcelona: Paidós.
- 2004 *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management.* Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 3. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- MÜLLER, Alberto
- S/A *El fluctuante concepto de economías de escala: algunas hipótesis de investigación.* Consulta: 5 de abril de 2012.
- <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco_archivos/ponencias/Actas%20XIII/Trabajos%20Episte/Muller_trabajo.pdf>
- NASER, Alejandra y CONCHA, Gastón
- 2011 *El gobierno electrónico en la gestión pública.* CEPAL: Santiago de Chile.
- NICHOLSON, Walter y SNYDER, Christopher
- 2010 *Microeconomic Theory: Basic principles and extensions.* South-Western Cenage Learning, Ohio.
- OCDE

2010 “METHODOLOGY FOR ASSESSING PROCUREMENT SYSTEMS (MAPS)” Pp.1-46

OPHELIMOS: COMUNIDAD ECONÓMICA EN RED

2007 “El monopsonio del mercado lácteo”. Lima. Consulta: 8 de mayo del 2012.

<<http://blog.pucp.edu.pe/item/14852/el-monopsonio-del-mercado-lacteo>>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)

S/A “El Acuerdo Plurilateral Sobre Contratación Pública (ACP)”. Consulta: 07 de junio de 2012.

<http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm>

ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO (OSCE)

2009 Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas del Estado Peruano. Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.

2011 Intervención Pública Evaluada: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado – OSCE. Consulta: 2 de marzo de 2013

<http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2010_informe_final_OSCE.pdf>

2012 Reporte Anual de Contrataciones Públicas 2011 –Resultados Definitivos. Consulta 13 de marzo 2013

<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Publicacion/Inf_Reportes/2011/Reporte%20anual%202011.pdf>

2012 Reporte Anual de Operaciones en el Catálogo Electrónico del Convenio Marco de Útiles de Escritorio – Del 28 de Febrero de 2011 a 28 de Febrero de 2012
Consulta 13 de abril 2012.

<<http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/image/reporte%20anual%20de%20operaciones.pdf>>

2013 Reporte Anual de Contrataciones Públicas 2012 –Resultados Preliminares
Consulta 3 de marzo 2013

<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Publicacion/Inf_Reportes/2012/Consolidado%20diciembre%202012%20v5.pdf>

OSZLAK, Oscar

2006 “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas” *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Buenos Aires, Vol.XI. Consulta: 11 de octubre de 2012.

<<http://www.oscaroszlak.org.ar/imageS/Articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>>

2011 “El rol del Estado: Micro, Meso, Macro”. *Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia*. Chaco. Consulta: 11 de octubre del 2012.

<<http://www.oscaroszlak.org.ar/imageS/Articulos-espanol/EI%20Ro1%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>>

PÉREZ Joaquín, JIMENO José Luis y CERDÁ Emilio

2003 “Teoría de Juegos”. Pearson education. Madrid. Pp 326 – 327

PIOTROWICZ, Wojciech y IRANI, Zahir

2010 "Analysing B2B electronic procurement benefits: information systems perspective". *Journal of Enterprise Information Management*. United Kingdom, volumen 23, número 4, pp. 559-579.

PORTER, Michael.

2002 *Ventaja Competitiva*. México, D.F.: Grupo Patria Cultural.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

S/A Implementación – Monitoreo y evaluación. “¿Qué debe cubrir el contrato?”

S/A Implementación – Monitoreo y evaluación. “¿Por qué se debe supervisar el rendimiento?”

S/A “Planificación de Adquisiciones”. *Programme and Operations Policies and Procedures*. Consulta: 26 de junio del 2012.

<[http://content.undp.org/go/userguide/cap/procurement/planning/?jsessionid=a5U4f3ziZLp_?lang=es#2.0 Relevant Policies](http://content.undp.org/go/userguide/cap/procurement/planning/?jsessionid=a5U4f3ziZLp_?lang=es#2.0%20Relevant%20Policies)>

2011 “Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano”. *Explorador de Datos Públicos*. Consulta: 26 de junio del 2012.
<<http://hdr.undp.org/es/datos/explorador/>>

RAMANATHAN, Somasundaram

2004 "Diffusion of eProcurement in the Public Sector - Revisiting Centralization versus Decentralization Debates as a Twist in the Tale". Dinamarca: ECIS.

RESTREPO URIBE, Esteban

2004 “Las compras estatales electrónicas”. *Revista electrónica de difusión científica*. Bogotá. Consulta: 17 de agosto de 2012.

<<http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar>>

ROBBINS, Stephen y COULTER, Mary

2005 Administración, Octava Edición, Pearson Educación

ROLLERI, Gabriel

2006 Veeduría en los Procesos de Compras y Contrataciones Ponencia presentada en el XI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala. Consulta 29 de mayo de 2012.

<<http://siare.clad.org/fulltext/0055206.pdf>>

SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William

2002 *Economía*. España: McGraw Hill Interamericana

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio

- 2009 “Teoría de Juegos” en: Cuadernos Metodológicos. 2da edición. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SCHETTINO, Macario
- 2003 *Introducción a la Economía para no economistas*. México: Pearson Education.
- SINGER, Marcos y otros
- 2009 “Does e-Procurement save the state money?” *Journal of Public Procurement*. United Kingdom. Volumen 9, número 41, pp. 58-78.
- SHACK, Nelson
- 2006 *Presupuestar en el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SOTELO, Aníbal
- 2008 “La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados”. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, número 40, pp. 1-15. Consulta: 15 de agosto de 2012.
- <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/sotelo>>
- STIGLITZ, Joseph
- 2002 *La Economía del sector público*. Tercera Edición. Barcelona: Novoprint.
- STROMQUIST P., Nelly
- 2006 *La construcción del género en las políticas públicas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TELGEN, Jen y POP SITAR, Corina
- 2001 *Possible Kinds of Values added by the Purchasing Department*. “The 10th International Annual IPSERA Conference”. Pp. 803-813.
- TRIONFETTI, Federico
- 2000 “Discriminatory Public Procurement and International Trade”. *The World Economy*. Oxford, año 23, número 01, pp. 57 – 76.
- ULLOA, Alfie
- 2006 *El mercado público y los acuerdos comerciales, un análisis económico*. Santiago de Chile: CEPAL.
- VAIDYA, Kishor.
- 2004 *Implementing e-Procurement Initiatives: Impact of Organisational Learning across the Public Sector*. Páginas 397 - 409
- VELASQUEZ, Andrés y RODRÍGUEZ, Luisa
- 2003 “Costos transaccionales y cadena de abastecimiento: Un asunto de competitividad”. *Revista EAN*. Páginas 62 - 81
- VELÁZQUEZ JIMÉMEZ, Arturo
- 2009 “El modelo burocrático de Max Weber: una revaloración de su pertinencia en épocas de crisis” *El Financiero Visión Universitaria*. Página 21A

VERA, Álamo y SOTO, García

2007 El proceso estratégico en el sector público: análisis en el contexto de las universidades españolas. En *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. Páginas 113 – 129

Lista de Guías / Manuales

BANCO MUNDIAL, BID, BANCO ASIATICO DE DESARROLLO

2004 *Adquisiciones Electrónicas del Gobierno: Mapa De Ruta*.

CENTRAL PROCUREMENT DIRECTORATE

2011 *Public procurement: A guide for social economy enterprises (SEE's)*.

DIRECCION CHILECOMPRA

S/A *Guías Prácticas “Planificación de Compra”*

S/A *Planificación de Compras, Formación Continua*.

2004 *Convenios Marco: Guía Directa para las compras públicas*

DELOITTE

2004 *How To.... Quantify and realise the benefits from e-Purchasing National e-Procurement Project: Benefits Realisation Strand*. Delivering e-Procurement. Local e-gov National project. Páginas 41

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN

2009 *Guía práctica de gestión de adquisiciones*. Páginas 31.

INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL

2008 *Estado: funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas*. PNUD, S/L.

MCGRAW Y HILL

S/A *Búsqueda y selección de proveedores*. Consulta: 23 de febrero 2013

<<http://www.mcgraw-hill.es/bcv/guide/capitulo/8448147731.pdf>>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (OEI)

S/A *Convenio Marco de Precios*

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

2010 *Protocolo de Tesis*. Facultad de Gestión y Alta Dirección. Lima.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2008 *Manual de gestión de Proyectos de Ejecución Nacional*. Páginas. Consulta: 12 de junio 2012

< <http://www.pnud.org.gt/frmNEX.aspx>>

S/A “Planificación de Adquisiciones”. En “Programme and Operations Policies and Procedures”. Consulta: 26 de junio del 2012.

<http://content.undp.org/go/userguide/cap/procurement/planning/?jsessionid=a5U4f3ziZLp_?lang=es#2.0 Relevant Policies>

PUEYRREDON, Marcos

S/A “ABC de los negocios por internet”: E-BUSINESS / E-COMMERCE / E-PROCUREMENT / E-WORK. Material de apoyo. Buenos Aires. Cámara Argentina de Comercio Electrónico

SUÁREZ, Gonzalo y LAGUADO, Roberto

2007 *Manual de contratación pública electrónica para América Latina Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad.* Santiago de Chile: CEPAL.

Lista de normativa

Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento

ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

2010 DIRECTIVA N° 007-2010-OSCE/CD

Lista de Diapositivas

MOKATE, Karen y SAAVEDRA, José

2005 Gerencia Social y Creación de Valor Público. [Diapositivas]. Indes.

SALAZAR CHAVEZ, Ricardo.

S/A Convenio Marco – CONSUCODE [Diapositivas]

SPIEGEL, Nico

2010 Public procurement trends and developments: Joint Procurement Diapositivas].

UGARTE, Mayen

2010 Gestión Pública [Diapositivas]. PUCP, Lima.

VELASQUEZ, German.

2011 La cadena de valor y su lenguaje particular [Diapositivas]

ZAVALA, Verónica

2006 Gestión de las Compras Públicas [ppt]. Secretaria de Gestión Pública

Lista de Enlaces Web

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU

2012 Listado de Estadísticas Económicas. Consulta: 27 de enero 2013

<<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>>

Portal web OSCE [www.osce.gob.pe]

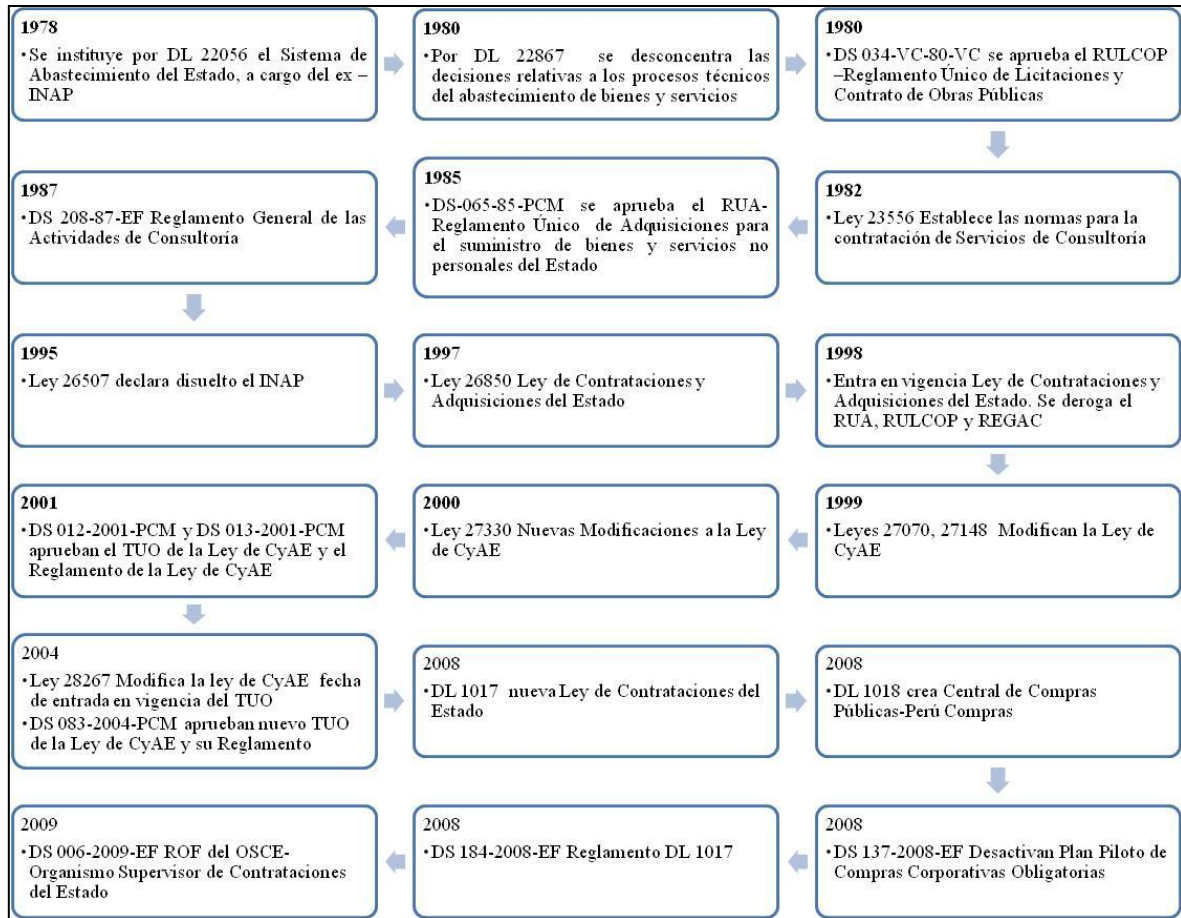
Página web Ministerio Público [www.mpfm.gob.pe/]

Portal del Estado Peruano



Anexos

Anexo 1: Resumen de la evolución de la normativa de contrataciones del Perú



Evaluación independiente del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones Públicas (MEF 2010)

Anexo 2: Tabla de situaciones de Principal – Agente

Bien o servicio	Aspecto no contratable	Ejecución endógena	Principal / agente
Servicios laborales	Esfuerzo laboral, cuidado	Renovación contingente	Empleado / empleador, Dueño / administrador
Servicios de administración	Esfuerzo, maximización de los beneficios del dueño	Compartir los beneficios, renovación contingente	Dueño / administrador
Deuda	Nivel de riesgo tomado	Garantía, control compartido	Prestamista / deudor
Deuda soberana	Probabilidad de cesación de pago	Sanciones comerciales, otras intervenciones	Gobierno prestamista / gobierno deudor
Bienes	Calidad del producto	Renovación contingente por parte del comprador	Comprador / vendedor
Política pública	Elección e implementación	Renovación contingente, referendo	Ciudadano / funcionario del gobierno
Alquiler de vivienda	Cuidado de la residencia, arreglos locales	Depósito de seguridad, renovación contingente	Arrendador / arrendatario
Alquiler de tierra	Esfuerzo y calidad del trabajo, cuidado de la tierra	Definición de la forma de repartición de excedentes	Terrateniente / Campesino
Alquiler de equipos	Cuidado de los equipos	Depósito, propiedad compartida de los equipos	Dueño / arrendatario

Anexo 3: Aprovechamiento de e-Procurement según tamaño de organización e industria.

	<i>Aprovechamiento por tamaño (se espera que haya una correlación positiva con e-Procurement)</i>	<i>Aprovechamiento por industria (se espera que tenga relación con el e- Procurement)</i>
Situaciones en las que se benefician más	<p><i>Indica los plazos en la cadena de abastecimiento y el enfoque de actividades. Asume que organizaciones grandes⁵³ tendrán varios proveedores, por lo que lo aprovecharán más por el número y diversidad de la gama de compras. El tamaño se correlaciona con los recursos financieros.</i></p> <p><i>Asume que empresas grandes tienen mayor volumen de negocios y presupuesto para inversiones en TI incluido el e-Procurement.</i></p> <p><i>Asume que tenga varias áreas o sucursales que ejecuten compras, estas organizaciones se beneficiarán más porque la necesidad de coordinación y control es mayor.</i></p>	<p><i>La naturaleza de la cadena de abastecimiento varía según el tipo de industria. Organizaciones que dependan de producción directa e indirecta de bienes generalmente se beneficiarán pues la cartera a comprar será mayor y más diversa y el número de órdenes de compra también será mayor.</i></p> <p><i>La industria es indicador del nivel necesitado de procesamiento de información y TI dentro de la organización.</i></p> <p><i>Las que procesen información de manera frecuente y en grandes cantidades tendrán ventaja debido a la integración en TI de los procesos de compra con los de negocio es más fácil y menos costosa.</i></p> <p><i>Es indicador del arraigo de organizaciones en mercados similares.</i></p> <p><i>Las que compitan directamente por clientes, empleados y recursos financieros se beneficiarán más pues buscan reducir sus costos.</i></p>
Posibles situaciones engañosas	<p><i>Asumiendo que las empresas con bastantes empleados aprovechen la escala, el enfoque de las actividades y los recursos financieros, estas grandes organizaciones se beneficiarán especialmente de la externalización de sus compras y/o el TI. Esto implicaría que estas organizaciones tienen menos probabilidades de adoptar el e-Procurement, pues es más probable que se haya externalizado y no aprovechen la forma de compra.</i></p>	<p><i>El contexto empuja a las organizaciones a copiar la conducta de la competencia. Debido a fuerzas competitivas, coercitivas e institucionales las organizaciones reciben incentivos para no “quedarse atrás” o seguir “el camino seguro”. Por lo que es posible que no innoven su tecnología en su cadena de abastecimiento.</i></p>

Elaboración propia sobre la base de Batenburg (2007)

⁵³ Con organizaciones grandes el autor se refiere a que cuenta con gran cantidad de empleados.

Anexo 4: Información general de entidades seleccionadas

	Ministerio Público	Dirección de Economía PNP	Seguro Social de Salud	Poder Judicial	SUNAT	FAP
Inicio	1979	1988	1941	La aplicación de justicia se remonta a la creación de la figura del Estado		1919
Misión	Defender la legalidad y los intereses públicos tutelados por la ley; prevenir y perseguir el delito; defender a la sociedad, al menor y a la familia en juicio; velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.	Para el cumplimiento de su misión coordina con las diferentes dependencias de la Unidad, así como con otras Dependencias Policiales y Organismos Extra-institucionales. Gerencia el Presupuesto asignado a la Unidad Ejecutora 002 - DIRECFIN PNP, con eficiencia en la ejecución de los Fondos Públicos, efectividad profesional y técnica, en base a principios de austeridad, razonabilidad, ética y transparencia económica-financiera, para el cumplimiento de los fines y metas institucionales	Somos una institución de seguridad social de salud que persigue el bienestar de los asegurados y su acceso oportuno a prestaciones de salud, económicas y sociales, integrales y de calidad, mediante una gestión transparente y eficiente	Administrar Justicia a través de sus órganos jurisdiccionales, con arreglo a la Constitución y a las leyes, garantizando la seguridad jurídica y la tutela jurisdiccional, para contribuir al estado de derecho, al mantenimiento de la paz social y al desarrollo nacional	Promover el cumplimiento tributario y aduanero mediante su facilitación, el fortalecimiento de la conciencia tributaria y la generación de riesgo; a través de la gestión de procesos integrados, el uso intensivo de tecnología y con un equipo humano comprometido, unificado y competente que brinde servicios de excelencia.	Defender al Perú de sus amenazas y proteger sus intereses asumir el control del orden interno participar en el desarrollo económico y social del país y en la defensa civil de acuerdo a la ley mediante el empleo del poder aeroespacial a fin de contribuir a garantizar su independencia soberanía e integridad territorial
Visión	Ser reconocido nacional e internacionalmente como una institución moderna y confiable, consolidada por la excelencia de sus servicios y el adecuado soporte médico, legal y forense; que contribuye a una recta y real administración de justicia y de esta manera a la convivencia pacífica y al desarrollo de la sociedad.	Ser el Órgano de Apoyo Modelo en la Policía Nacional del Perú, por la calidad, eficiencia y tecnología utilizada en la Ejecución de los Fondos Públicos asignados, por la simplificación de procesos y procedimientos orientados a la máxima satisfacción de nuestros usuarios: la Familia Policial	Ser una institución que lidere el proceso de universalización de la seguridad social, en el marco de la política de inclusión social del Estado.	Institución autónoma con vocación de servicio; que enfrente los desafíos del futuro con magistrados comprometidos con el proceso de cambio, transformación y modernidad; que se traduzca en seguridad jurídica e inspire plena confianza en la ciudadanía, contando para ello con un adecuado soporte administrativo y tecnológico.	Ser aliado de los contribuyentes y usuarios del comercio exterior para contribuir al desarrollo económico y la inclusión social.	Fuerza aérea moderna, líder en el ámbito aeroespacial, nacional y regional, con presencia internacional, disuasiva en la paz y decisiva en la guerra

	Ministerio Público	Dirección de Economía PNP	Seguro Social de Salud	Poder Judicial	SUNAT	FAP
Funciones generales	<p>La defensa de la legalidad, los derechos ciudadano y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; La persecución del delito y la reparación civil.</p> <p>Velar por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resultan de la presente ley y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia y las demás que le señalan la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico de la Nación.</p>	<p>Ejecutar, supervisar y controlar la gestión económica patrimonial de la Policía Nacional del Perú, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.</p> <p>Recaudar, custodiar y distribuir los Recursos Financieros asignados a la PNP, de acuerdo a la normatividad en vigencia.</p> <p>Controlar que las transacciones realizadas por la PNP, se lleven a cabo de acuerdo a las normas de Contabilidad Gubernamental Integrada, del Sistema Nacional de Control del Sistema de Tesorería y del Sistema de Presupuesto.</p> <p>Formular los Estados Financieros y Presupuestales de la PNP y remitir a la Oficina General de Administración del Ministerio del Interior.</p> <p>Fiscalizar y controlar la correcta aplicación de los dispositivos legales en lo referente a la ejecución de los fondos presupuestales asignados a la PNP.</p> <p>Presentar a la DIRGEN PNP los Proyectos para incrementar los Recursos Directamente Recaudados (Ingresos Propios PNP).</p>	<p>Tiene por finalidad dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud, así como otros seguros de riesgos humanos.</p>	<p>Consolidar la autonomía del Poder Judicial y la independencia de los magistrados.</p> <p>Mejorar y ampliar el acceso a la justicia.</p> <p>Modernizar la administración de justicia.</p> <p>Alcanzar una alta calidad de justicia y optimizar el servicio al ciudadano</p>	<p>Administrar, recaudar y fiscalizar los tributos internos del Gobierno Nacional, con excepción de los municipales, así como las aportaciones a ESSALUD y a la ONP, y otros de su encargo.</p> <p>Proponer al MEF la reglamentación de normas tributarias y aduaneras.</p> <p>Expedir, dentro de su competencia, disposiciones en materia tributaria y aduanera, estableciendo obligaciones de los contribuyentes, responsables y/o usuarios del servicio aduanero, disponer medidas de simplificación de regímenes y trámites, y normar los procedimientos que se deriven de éstos.</p> <p>Sistematizar y ordenar la legislación e información estadística de comercio exterior.</p>	

Anexo 5: Información presupuestal general

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
PBI Nacional	148,639,978,000	160,145,437,000	174,407,405,000	191,505,000,000	193,155,000,000	210,143,000,000	224,669,000,000	238,773,000,000	
Presupuesto Nacional	49,841,845,575	55,176,716,760	71,317,595,794	90,786,498,185	97,169,638,067	106,415,361,114	114,635,189,738	103,681,860,730	
Monto total de contrataciones	8,623,900,000	10,835,100,000	15,535,000,000	35,944,110,000	41,101,940,000	30,320,170,000	28,892,180,000	33,803,570,000	
% Contrataciones /PBI	6%	7%	9%	19%	21%	14%	13%	14%	
Monto asignado a útiles de escritorio (PIM)	103,200,000	115,726,000	261,311,000	261,311,000	261,311,000	277,361,000	305,798,803	317,945,280	
Var %		112%	226%	100%	100%	106%	110%	104%	123%
Monto ejecutado útiles de escritorio (devengado)	88,845,000	95,141,000	111,146,000	127,135,000	203,355,673	223,023,649	247,528,023	260,534,357	
Var %		107%	117%	114%	160%	110%	111%	105%	118%
Monto no ejecutado	14,355,000	20,585,000	150,165,000	134,176,000	57,955,327	54,337,351	58,270,780	57,410,923	
% monto no ejecutado	14%	18%	57%	51%	22%	20%	19%	18%	29%
Monto comprado por CM útiles			26,024	76,865			88,510,000	110,670,000	
Monto no contratado por CM			111,119,976	127,058,135			159,018,023	149,864,357	
% de no contratado por CM			77%	40%			65%	72%	
CM útiles				13,846.76					
CM papelería			19,729.76	43,541.13					
CM de Útiles de Escritorio en total			19,729.76	57,387,893			88,510,000	115,170,000	

(1) Los datos son válidos hasta agosto del 2012

(2) Los montos están en nuevos soles

Anexo 6: Entrevistas sintetizadas sobre debilidades del sistema de compras

	Bruno Barletti	Roxana Rojas	Juan Antonio Silva	Lilian López Suárez	Sofía Prudencio
	Asesor del Viceministerio de Hacienda	Jefa de Compras	Asesor de Gabinete	Consultora Especialista de Adquisiciones Públicas	Jefa de Asesoría Jurídica de MIDIS
	Ministerio de Economía y Finanzas	PRONAA	MIDIS	Proyecto Mejoramiento de Servicios de Justicia	MIDIS – Ex Directora del OSCE
Geográfico	<p>“Hay muchos municipios aislados”</p> <p>“Hay un buen grupo (de entidades) que no están en el local del municipio y se tienen que mover a un local para que haya conectividad (internet) para operar el SEACE o el SIAF”</p> <p>“Pero además no es cierto que compre al precio que está ubicado en la pantalla, sino que tiene que conversar con el proveedor para ver su ubicación y el flete.”</p> <p>“La centralización de las compras limita el fomento de la participación de microempresas en los gobiernos locales”.</p>	<p>“Las modificaciones en los beneficiarios generan actualizaciones constantes en los procesos de compra. Dichas modificaciones pueden durar hasta dos meses, factor que afecta los procesos.”</p>	<p>“Ahora tiene que ver el tema del flete, en muchos casos complica las cosas. Para algunas empresas es mucho más rentable vender en Trujillo que en Lima.”</p>	<p>“Hay pocos proveedores que están dentro del convenio marco o que a las instituciones no les conviene tanto comprar por convenio marco como comprar localmente”</p>	<p>“Si existen suficientes proveedores en la localidades para atender todos los requerimientos estatales. A veces pasa que el proveedor se queda sin stock. Puedes tener una gran cantidad de bienes en el catálogo y una gran cantidad de proveedores por bien pero no necesariamente todos están disponibles. De repente en algunos es más caro si le sumas el flete, y ves que el convenio no sale a cuenta. Esto también supone que hayan más proveedores en el catálogo y pero a veces no quieren inscribirse en el RNP.”</p>

	Bruno Barletti	Lilian López Suárez	Sofía Prudencio
	Asesor del Viceministerio de Hacienda	Consultora Especialista de Adquisiciones Públicas	Jefa de Asesoría Jurídica de MIDIS
	Ministerio de Economía y Finanzas	Proyecto Mejoramiento de Servicios de Justicia	MIDIS – Ex Directora del OSCE
Capacidad de ejecución	<p>“Fuera de remuneración, proyectos, bienes y servicios pero aquí no están la luz el agua porque son contratos multianual, son por inercia y no es necesario el proceso de selección. El resto son procesos de selección, y uno de los problemas graves que tiene el país es el nivel de ejecución, estamos solo al 50% porque ha aumentado mucho el presupuesto y no la capacidad de ejecución”.</p>	<p>“El mismo clima dentro de la organización afecta. Es el caso de los gerentes públicos elegidos por SERVIR que se van a un Gobierno Regional y quieren hacer mucho, pero no tienen la voluntad política o el apoyo o un engranaje con el que toma decisiones para hacer cosas. Por más que quieras hacerlas y quien lidera tu organización no tiene esa misma inquietud o motivación como tienes tú, no vas a hacer nada y esto te desmotiva y te hace sentir que solo vas a cumplir, esto hay que tomar en cuenta.</p> <p>La satisfacción es un factor que influye pero no es el principal. En algunas instituciones esto ha mejorado pero en otras no, en provincia sobre todo es la última rueda del coche y antes era así a nivel general.”</p>	<p>“Al usar procesos regulares los funcionarios compran incurriendo en costos administrativos por almacenaje.”</p> <p>“A las entidades les falta desarrollar eficiencia, es la principal debilidad.”</p>

	Bruno Barletti	Javier Alvarado	Lilian López Suárez	Sofía Prudencio
	Asesor del Viceministerio de Hacienda	Jefe de Compras	Consultora Especialista de Adquisiciones Públicas	Jefa de Asesoría Jurídica de MIDIS
	Ministerio de Economía y Finanzas	MIDIS	Proyecto Mejoramiento de Servicios de Justicia	MIDIS – Ex Directora del OSCE
Proveedores	<p>“(Los proveedores) No tiene idea clara de hasta dónde puede bajar y arriesga cuando sacan la cuenta. A las empresas les falta costear, se dan cuenta de que están perdiendo y tratan de recuperar engañando... y el Estado no siempre chequea, no es buen verificador.”</p>	<p>“La plataforma del Convenio Marco no permite ver el record de los proveedores. Dicho seguimiento se realiza a través de un sistema interno de la entidad.”</p>	<p>“Baja participación de los proveedores. Tenemos una alta rotación de proveedores en el país, algunos quieren trabajar con el Estado y luego ya no. Además, dado que estamos en una situación tan buena se prefiere contratar con los privados. Claro que el Estado es el mayor comprador pero igual tienen que haber otras formas de motivar a los proveedores porque no les interesa por lo costoso y engorroso del proceso. Hay que evitar ciertas trabas que se solicitan para que puedan presentar una propuesta.”</p>	<p>“Normalmente cuando se hacen compras grandes, los proveedores que van a acceder a la compra terminan siendo los mayoristas o los fabricantes que manejan grandes volúmenes.”</p>

	Bruno Barletti	Juan Antonio Silva	Lilian López Suárez	Renato Cappelletti	Sofía Prudencio
	Asesor del Viceministerio de Hacienda	Asesor de Gabinete	Consultora Especialista de Adquisiciones Públicas	Subdirector de Procesos Especiales	Jefa de Asesoría Jurídica de MIDIS
	Ministerio de Economía y Finanzas	MIDIS	Proyecto Mejoramiento de Servicios de Justicia	OSCE	MIDIS – Ex Directora del OSCE
Personal y OEC	<p>“(El OEC) Quizás tiene problemas de conectividad, el teléfono tiene restricción de 3 minutos, tienen miedo de juntarse con los proveedores porque creen que es malo cuando no es así, sino que pueden invitar a los proveedores a hacer un <i>roadshow</i> que es básico para un estudio de mercado. Así confirmarías que el proveedor tiene lo que quieres.”</p>	<p>“Falta desarrollo de capacidades”</p> <p>Corrupción”</p> <p>“La posibilidad de comprar bienes de calidad choca con la idiosincrasia del comprador público que cree que la mejor compra es la más barata. Cuando tiene que comprar camionetas compra chinas pudiendo comprar europeas o japonesas.</p>	<p>“No hay una participación activa de los involucrados en el proceso de compra, lo cual imposibilita un planeamiento operativo”</p> <p>que la normatividad ahora exige que el personal que se encarga de las contrataciones cuente con ciertas capacitaciones, esto no es suficiente.”</p> <p>Porque nunca se le vio como un actor importante, sino como un operativo más. Sin embargo, es un área medular, depende mucho de su gestión y es el que tiene que hacer el engranaje, porque es un área de apoyo y también involucrarlo porque muchas veces está la disociación entre el área técnica y el área de contrataciones”</p>	<p>“Resistencia al cambio por parte de los operadores logísticos o porque no están obligados por ley, como cajas o empresas públicas.”</p>	<p>“El hecho de querer proteger del riesgo de corrupción hace que cuando la gente decente quiera usar la norma, le resulte demasiado complicado, es muy parametrada, tienes que documentar hasta el aire que respiras, porque de lo contrario piensan que estas desviando dinero. Entonces no hay una conexión entre la eficiencia que se busca y una adecuada protección al recurso. El último está muy privilegiado en detrimento de la eficiencia.”</p>

	Roxana Rojas	Javier Alvarado	Lilian López Suárez	Sofía Prudencio
	Jefa de Compras	Jefe de Compras	Consultora Especialista de Adquisiciones Públicas	Jefa de Asesoría Jurídica de MIDIS
	PRONAA	MIDIS	Proyecto Mejoramiento de Servicios de Justicia	MIDIS – Ex Directora del OSCE
Programación de Contrataciones	<p>“No hay una programación adecuada, esto se debe en muchos casos por la disponibilidad presupuestal dada las modificaciones y la expectativa por las ampliaciones.”</p> <p>La planificación de compras debe articularse con el presupuesto y con la gestión de inventarios. Si los inventarios se programan para terminarse en determinada fecha, debe programarse un proceso de compra</p>	<p>“Hacer un proceso de selección es bastante complicado para útiles de oficina porque el mercado te da una infinidad de precios y empresas, y solamente se podría hacer una vez o dos veces, dependiendo de la planificación o programación anual que tenga la entidad.”</p>	<p>“La planificación en las instituciones públicas no funciona, trabajan de una manera separada o los instrumentos de gestión con los que cuenta no se elaboran de manera conjunta eso sucede en cualquier institución pública. Tienen planes operativos que no responden ni siquiera a los objetivos estratégicos con los que cuentan, mayormente se dejan guiar del presupuesto con el que disponen para poder sobre eso ejecutar sus procesos.”</p> <p>“No se interactúa con los instrumentos de gestión y por eso siempre se dan modificaciones”</p>	<p>“Las entidades tienen problemas en la programación, se demoran en determinar el requerimiento, lo hacen de manera inexacta, hay temas presupuestales que no pueden manejar y por la propia concepción del proceso de selección.”</p>

	Javier Alvarado	Lilian López Suárez	Renato Cappelletti	Sofía Prudencio
	Jefe de Compras	Consultora Especialista de Adquisiciones Públicas	Subdirector de Procesos Especiales	Jefa de Asesoría Jurídica de MIDIS
	MIDIS	Proyecto Mejoramiento de Servicios de Justicia	OSCE	MIDIS – Ex Directora del OSCE
Plataforma (SEACE Y Convenio Marco)	“Se tienen problemas con la plataforma del SEACE, nos crea inconvenientes porque es una plataforma que ha sido desarrollada por los propios funcionarios del OSCE o CONSUCODE en esa oportunidad, pero se ha quedado en una versión BETA.”		“Hasta el momento, la plataforma permite encontrar a demanda y oferta, solicitud, emisión y recepción; sin embargo, se espera alcanzar a cubrir el proceso de pago.”	“la plataforma electrónica del SEACE pero no está desarrollada al 100% en el módulo transaccional, especialmente en el transaccional. Se ve para las menores cuantías y las subastas inversas electrónicas. Pero la gran cantidad de dinero está en obras y en demás tipos de procesos de selección.”

	Juan Antonio Silva	Lilian López Suárez	Sofía Prudencio
	Asesor de Gabinete	Consultora Especialista de Adquisiciones Públicas	Jefa de Asesoría Jurídica de MIDIS
	MIDIS	Proyecto Mejoramiento de Servicios de Justicia	MIDIS – Ex Directora del OSCE
Problemas Sistémicos	Deficiencias en la regulación Mal diseño de políticas públicas	La rigidez de la normatividad, hay muchos aspectos surgen al momento de gestionar representan candados que no te permiten tomar decisiones a discreción. Hasta ahora hay aspectos de la normatividad que particularmente ven los abogados, pero también debe involucrarse gente que tiene la experiencia en gestión para poder ver si es útil o no. Muchas veces se va más al formalismo con lo cual, las instituciones, para no tener problemas con control u observaciones posteriores prefieren no hacer esto, entonces muchas veces la normativa los limita (la norma dice, la norma es), antes de decir “seamos decisionarios” y “qué podemos hacer, asumiendo riesgo”	“En comparación a otros países es que el sistema no desconoce el riesgo de corrupción o de mala administración de recursos públicos” “La debilidad del nuestro es que ya lleva el tema al extremo ante la inexistencia de otros mecanismos que nos permiten proteger al Estado del riesgo de corrupción o desviación” “Se privilegia el control sobre la eficiencia”

Anexo 7: Listado de entrevistados y entrevistas realizadas

1 Renato Cappelletti	Subdirector de Procesos Especiales - OSCE
2 Juan Antonio Silva	Asesor de Gabinete - MIDIS
3 Luis Alarcón	Jefe de Unidad de Abastecimiento y Servicios Provias Nacional
4 Bruno Barletti	Asesor del Viceministerio de Hacienda
5 Sofía Prudencio	Jefa de Asesoría Jurídica de MIDIS
6 Javier Alvarado	Jefe de compras - MIDIS
7 Roxana Rodriguez	Coordinadora de adquisiciones - PRONAA

1. Entrevista para especialista en Convenio Marco

Nombre: Renato Cappelletti	Cargo: Subdirector de Procesos Especiales	
Tiempo en el cargo: 6 meses	Área: Procesos Especiales	
Entidad: OSCE	Fecha: 04.09.12	Hora: 3:25pm

a. ¿Cuáles son las principales diferencias entre el Convenio Marco implementado en el año 2007 con el implementado en el 2010?

- Módulo electrónico

Antes no había trazabilidad de la situación actual del proceso, ahora hay puntos de control que permiten saber en qué momento de la compra se encuentra el proceso. Se ve la compra al detalle.

Hay una estructura definida que permite el seguimiento del proceso a través de un manejo de datos encriptado

El módulo anterior era con MACROS de EXCEL, ahora se utilizan bases con transferencias de datos encriptados.

- Llave cerrada

Se busca minimizar que queden operaciones abiertas. Se estimula el cierre de las operaciones con penalidades para el proveedor y para la entidad. Por ejemplo, antes no había plazos definidos para la publicación de la orden de compra, ahora, si el comprador sobrepasa el plazo establecido, el proveedor no se encuentra obligado a atender la orden de compra. O, si el proveedor cuenta se encuentra en otra provincia y no atendió la solicitud en el plazo de dos días (por norma) el costo del flete se vuelve 0.

- Pago

Se ha fortalecido el proceso de pago pues se ha establecido el tiempo máximo para el pago (20 días) con la posibilidad de que los proveedores rechacen atender las órdenes de compra de entidades que se demoran pagando. Para el lado de las entidades, Además, el sistema no permite a las entidades enviar órdenes a otros proveedores hasta que regularice sus deudas.

- Plataforma

La evolución de la plataforma se enfoca a alcanzar un nivel transaccional. Hasta el momento, la plataforma permite encontrar a demanda y oferta, solicitud, emisión y recepción; sin embargo, se espera alcanzar a cubrir el proceso de pago.

Un ejemplo es el Convenio Marco de pasajes, el Convenio Marco anterior tenía problemas porque se buscaba a las agencias de viajes y se les incluía en el catálogo (ese Convenio Marco fracasó) el Convenio Marco actual junta a las entidades demandantes con las aerolíneas directamente, y les permite cotizar y ordenar la compra en línea a través de un sistema cerrado.

En el Convenio Marco de útiles no es posible la compra totalmente electrónica pues las órdenes de compra se escanean y se visan de manera física; por lo que la plataforma no alcanza ese grado de funcionalidad.

- Eliminación del contrato

Ahora se trabaja con orden de compra y ya no con contrato porque lo que se ahorra por la eliminación de las fases de actos preparatorios y de selección se compensa con el costo de elaborar un contrato. Tanto para el proveedor como la entidad porque implicaba conseguir las cartas fianzas, conseguir las firmas, etc.

- IGV en la selva y tipo de cambio

La plataforma ha incluido mecanismos para el cálculo directo del tipo de cambio establecido por la SBS, para el caso de impresoras y de boletos electrónicos. Esto se actualiza diariamente pues hay un *webservice* en coordinación con la SBS.

También hay la posibilidad de excluir el pago de IGV para los departamentos de la selva que cuentan con condonación de dicho impuesto. Antes era un mundo porque tenían que excluirlo en la misma orden de compra y había desigualdades cuando se cotejaban montos e información. Ahora es mucho más rápido en el sistema.

- Automatización de procesos de convocatoria

Ahora hay registro en línea para el convenio. En el sistema se inscriben con el RNP y esta información se cruza con el registro de inhabilitados. En los procedimientos regulares hay momento de control donde exigen al proveedor estos documentos. En este caso, el sistema monitorea diariamente la vigencia del código RNP y la coteja con el registro de inhabilitados, de manera que comunica su vencimiento al proveedor.

Otros aspectos importantes son la suscripción de acuerdos en digital (órdenes de compra) y la validación con certificados en el SEACE.

b. ¿En qué afectó la introducción de la modalidad a la dinámica clásica de las compras estatales?

El ingreso del Convenio Marco implica el cambio en la forma de comprar de las entidades que antes era anual, lo que llevaba a que las entidades manejen un stock y esto le generaba costos de almacenaje. Ahora se hacen compras atomizadas o logística “justo a tiempo”. El costo de almacenamiento se traspa al proveedor.

Con respecto a los pagos, en el convenio marco de boletos aéreos, el pago es electrónico y es una vez se compra el pasaje. Sin embargo esto choca con la forma regular en cómo se paga en el Estado.

La marca aparece como indicativo de calidad en contraste a que antes se compraba por lo más barato. Hay un cambio cultural que implica que con el Convenio Marco se puede comprar marcas de mayor precio sustentando la necesidad de calidad con respecto a menores precios. Además de la calidad se encuentra el tema de los costos totales de la compra. De esta forma es que el precio es solo un factor para que el funcionario realice la compra. El Convenio Marco le da la información necesaria para que compre en función al costo total.

La cultura del más barato es lo mejor no se cubre dentro de esta modalidad. No se espera el precio más barato o tener opciones de menores precios, sino disminuir costos de transacción.

c. ¿Cuál es la importancia del factor geográfico en las contrataciones por Convenio Marco?

Hay dos aspectos, el flete y el acceso. El primero es cotizado por el proveedor cuando la localidad en la que se está pidiendo el bien está fuera de su cobertura sin costo de flete. El proveedor tiene dos días para responder a esta solicitud, en caso se pase el tiempo límite el costo del flete es 0 a favor de la entidad. Pero a su vez, la entidad tiene 2 días para confirmar el flete, de lo contrario el proveedor ya no está en obligación de atender el pedido.

Por otro lado, sobre el acceso, hay un tema especial por la geografía de la selva porque hay lugares donde los proveedores no llegan o llegar les implica un costo mayor.

Con respecto a los pasajes aéreos no existe este problema porque todo es en línea. El flete aparece cuando está la cuestión del transporte.

d. ¿Cuáles considera que son las principales ventajas del Convenio Marco?

El ahorro en costos administrativos para realizar la compra viene a ser el núcleo de la modalidad, porque elimina el costo de hacer los actos preparatorios y el proceso de selección. Se pueden realizar

compras pequeñas sin que sea considerado fraccionamiento. Además aparece la gestión por inventarios porque ya no tienes los costos de almacenaje.

No existe el contrato ni el costo que genera elaborarlo, todo se trabaja por orden de compra de la entidad.

Para los proveedores también se reduce el costo administrativo. Hacen una propuesta para 2800 entidades del Estado. Tienen su producto en vitrina 24/7 sin que les cobren comisión. Como no hay contrato, entonces no asumen garantías.

e. ¿Qué aspectos considera que deben mejorar?

Debe haber más entidades que participen del Convenio Marco, inclusive las que no están obligadas por ley (las del FONAFE). También implementar más canales de difusión. Tener la plataforma hasta el nivel transaccional donde se pueda realizar el pago.

Por otro lado, hay municipalidades que están muy alejadas, por lo que ellas tampoco utilizan el Convenio, entonces se busca tener más cobertura. Además, como existe el valor mínimo de atención, entonces las entidades consideran que no pueden comprar por ahí, pero igual estarían en la obligación de revisar si el proveedor les puede atender por menor cantidad, que puede pasar. Esta parte la omiten y sacan sus procesos regulares de compra.

f. ¿Sería mejor para la administración de las compras por Convenio Marco que exista Perú-Compras?

Esta es una buena iniciativa, pero tendría tener autonomía técnica y de sistema. Actualmente se depende del SEACE y de las debilidades de conectividad que tiene. Para tener una plataforma que sustente la demanda del Estado y que pueda atender ambas partes, no se puede caer ni un minuto, porque perjudica tanto a proveedores como a las entidades. Se debe considerar que los proveedores tienen un módulo de gestión donde hacen ofertas, mejoran cosas.

g. Usualmente cuando el Estado compra, solicita menor precio, ¿el convenio marco introduce el tema de calidad? Si lo hiciese, ¿de qué forma?

El tema de marca es un indiscutible, representa un intangible de calidad. También está el tema de la certificación de calidad que da el OSCE. Esta puede ser en temas ambientales, eléctricos, en seguridad. Por otro lado, también se consideran las certificaciones ISO.

El Convenio Marco da a oportunidad a los pequeños que vendan, por el mismo hecho de que son compras atomizadas. Entonces, las certificaciones se les dan a ellos antes de iniciar el catálogo, pero no está cerrado. Para lo que es tecnología se incluyó una cláusula de incorporación para actualizar certificaciones. Esto es nuevo.

Por otro lado, las fichas de producto son estandarizadas en la descripción, tomando en cuenta modelo y marca. Para los útiles de escritorio hay un manejo genérico de productos (lapicero azul); sin embargo, es posible pre seleccionar una marca para filtrar los proveedores.

Por el lado de la certificación de calidad, esta se hacen antes del ingreso del proveedor al catálogo, además, las comprobaciones se realizan periódicamente, habiendo la posibilidad de reajuste de la propuesta para considerar nuevas certificaciones del proveedor. Junto a esto, se toma en cuenta el factor de vigencia tecnológica, pudiendo incluir y sacar productos dado el constante cambio de las tecnologías.

h. ¿Cuáles son los mecanismos de reajuste de precios para asegurar que estos sean competitivos con el mercado?

Competitivo no solo se debe entender por precio sino por las oportunidades adicionales que ofrecen los proveedores como plazos, rebajas por volumen, promociones, entre otros. También debe tomarse en cuenta que hay una diferencia entre precios de mercado y precios al contado; si bien se busca ofertar a un buen precio, hay un plazo de pago de 20 días, aparte de los 10 días hábiles para emitir la conformidad; esto hace que el plazo de espera del proveedor para recibir su pago ascienda a 30 días, factor por el cual incrementan el precio, haciendo que el precio de mercado actual y el precio de catálogo difieran y solo puedan ser comparados mediante fórmulas de reajuste (tasas)

En el caso de la Subasta Inversa, solo se ve el precio, aquí se ven los costos y el precio es solo un factor más de decisión.

Sin embargo, el sistema no se enfocó en generar precios competitivos (a pesar de que hay un grado de discrecionalidad en el manejo de la información que genera un efecto en el precio). Los proveedores no pueden ver sus ofertas entre sí, por lo que existe un esquema de incertidumbre, de teoría de juegos. Es así que el sistema genera que los proveedores sean competitivos en los beneficios que ofrecen, y resulta que mayor cantidad de proveedores, más opciones de condiciones de transacción.

i. ¿Cuál considera que es la principal causa por la que las entidades no ejecutan todo su presupuesto de útiles de escritorio por Convenio Marco?

No se ha podido determinar factores críticos que limiten la aplicación del CONVENIO MARCO en las entidades; sin embargo, considero que responde a factores de desconocimiento de los beneficios (RRHH). Resistencia al cambio por parte de los operadores logísticos o porque no están obligados por ley, como cajas o empresas públicas. También puede ser que las entidades se encuentren en zonas alejadas del país donde no hay alcance de la distribución. Finalmente porque sus montos de compra son muy pequeños. Aunque hay proveedores que no tienen problemas en atender solicitudes menores al Valor Mínimo de Compra.

j. El primero año del Convenio Marco de útiles de escritorio inicia en febrero, ¿por qué no se inició junto con el año presupuestal?

El sistema se adjudicó a fines del año 2010, posteriormente, el sistema tuvo reajustes hasta febrero, entrando en funcionamiento a fines de febrero. Esto se debió a meros factores técnicos.

k. ¿Qué catalogación usa el sistema de compras públicas peruanas para las denominaciones?

Hay una descoordinación entre las catalogaciones de productos. Actualmente, el Ministerio de Economía utiliza su propia catalogación de productos mientras que el Sistema de Contrataciones utiliza el catálogo de productos de la ONU. Sin embargo, el catálogo del Convenio Marco es una herramienta cambiante que incluye progresivamente los bienes de mayor consumo y denominación dentro del catálogo online.

El convenio marco ingresa marcas, modelos, en base a denominaciones estándar (formulación de fichas) de productos (lapiceros, papel) dentro de los cuales hay subclasificaciones (75gr, 80 gr, etc.)

l. Finalmente, ¿cuál es el siguiente paso en las compras electrónicas?

El siguiente paso en el desarrollo de las compras electrónicas comprende la inclusión del pago electrónico. Es decir, una interconexión de la plataforma con el sistema bancario que permita realizar transacciones (los pagos) en tiempo real.

Otro aspecto importante es el desarrollo electrónico de las órdenes de compra. Actualmente el sistema incluye procesos manuales de visado y revisión administrativa en documentos físicos, que después se escanean y se cargan en el sistema. Sin embargo, el objetivo es que el manejo de visados y revisiones se realice de manera electrónica mediante el uso de firmas electrónicas.

2. Entrevista para especialista en Convenio Marco

Nombre: Juan Antonio Silva	Cargo: Jefe de Gabinete de Asesores	
Tiempo en el cargo: 6 meses	Área: Gabinete de Asesores	
Entidad: MIDIS	Fecha: 17.08	Hora: 3:30pm

Encargado de la segunda parte del proyecto del convenio marco

a. ¿Cuáles son las principales diferencias entre el Convenio Marco implementado en el año 2007 con el implementado en el 2010?

Hay un montón de diferencias, mucho mejor el del 2010. El del 2010 fue trabajado con un asesor de Chile Compras por el BID, que en su momento fue operador de Chile Compras.

b. ¿En qué afectó la introducción de la modalidad a la dinámica clásica de las compras estatales?

Tuvo bajo impacto, pero creo que no hay estudios sobre esto.

El convenio de útiles de escritorio ha sido bastante dinámico, ha movido bastante dinero. En montos no sé. El tema ha sido que varios de estos útiles se compraban por compras menores, al menudeo. El convenio marco te permite hacer compras por 500 soles o más, aunque es obligatorio hacer la compra por 500 o más, no sé cuál habrá sido el impacto.

c. ¿Cuál es la importancia del factor geográfico en las contrataciones por Convenio Marco?

Es fundamental porque ahora tiene que ver el tema del flete, en muchos casos complica las cosas. Para algunas empresas es mucho más rentable vender en Trujillo que en Lima.

d. ¿Cuáles considera que son las principales debilidades del sistema de contrataciones?

Los cuatro problemas matrices del sistema de compras peruano, son los mismos que los de la región:

- Deficiencias en la regulación
- Mal diseño de políticas públicas
- Falta desarrollo de capacidades
- Corrupción

e. ¿Cuáles considera sus principales ventajas?

Ventajas de compras, varias. La principal es rapidez y que te permite seleccionar calidad.

f. ¿Por qué no existe Perú-Compras, pues es un encargo de OSCE pero no entra dentro de sus funciones?

Es una pregunta política. No es prioritario ese tema. El gobierno aprista dijo *no va*. Perú Compras nace con la ley de contrataciones, el decreto legislativo 1017 es el que crea Perú Compras y tres años después aún no se implementa. Qué pasó, no se le ha dado prioridad. Algunos dicen que se pierde la corrupción, porque son las compras públicas las que permiten la corrupción, y no porque roben, sino que para seleccionar al proveedor se habla del diezmo (10% que cobran algunas entidades para adjudicar contratos). Lo que decían era que el APRA iba a perder este diezmo.

Además nadie quiere por voluntad, la papa caliente de la central de compras.

g. ¿Sería mejor para la administración de las compras por convenio marco que exista la entidad?

Sí y no. No porque el SEACE lo controla el OSCE y es una ventaja por la coordinación súper fluida. No se caracteriza el aparato público peruano por su capacidad de coordinación y también hay una relación medio patológica con el poder. Lo que genera relaciones de conflicto antes de que haya colaboración. Aunque esto está empezando a cambiar. Que hayan dos instituciones podría afectar la relación necesaria para que el tema de compras por convenio marco como compras electrónicas pueda fluir. Una gran ventaja para las compras por convenio marco es que la gente del OSCE baja la escalera y se encuentra con la del SEACE.

h. Usualmente cuando el Estado compra, solicita menor precio, ¿el convenio marco introduce el tema de calidad?

Por supuesto. Uno de los mecanismos más exitosos. Sin embargo choca con la idiosincrasia del comprador público que cree que la mejor compra es la más barata. Cuando tiene que comprar camionetas compra chinas pudiendo comprar europeas o japonesas.

Entonces, bajo ese criterio estamos intentando cambiar esto, desde las capacitaciones y se dejan las puertas abiertas: si necesitas celulares de esta marca, entonces cómpralos, si tienes que contratar un buen hotel porque viene la delegación del banco mundial, entonces contrátalo. Este mecanismo es el sueño logístico porque te permite comprar marca, y marca como sinónimo de calidad.

i. ¿Cuál considera que es la principal causa por la que las entidades no ejecutan todo su presupuesto de útiles de escritorio por convenio marco?

Yo creo que se les hace más fácil acudir directamente al proveedor de confianza. Porque con una cosita como esta (entendido como lapiceros de publicidad del proveedor), puede marcar la diferencia entre comprar por convenio o no. Recién ahora todas las compras se están registrando en el SEACE, porque antes como eran chiquitas, no aparecían en el sistema.

3. Entrevista para especialista en Convenio Marco

Nombre: Luis Alarcón	Cargo: Jefe de Unidad de Abastecimiento y Servicios Provias Nacional	
Tiempo en el cargo:	Área: Unidad de Abastecimiento y Servicios Provias Nacional	
Entidad: Provias Nacional	Fecha: 18.07.12	Hora: 9:00am

El convenio marco es una modalidad que requiere personas acreditadas por OSCE para que vea este tipo de compras por convenio marco. La OSCE capacita a personas de las entidades a costo del OSCE para que se familiarice con el sistema (piden dos personas). Por cada convenio marco que salga, OSCE da la acreditación.

a. ¿Cómo se inició el convenio marco en Perú?

El convenio marco y la subasta inversa, son modalidades que en su momento se llamaron las "nuevas modalidades de contratación". Ambas nacieron casi de forma simultánea, quizás primero la subasta inversa. El convenio marco es una herramienta que permite a la entidad ahorrarse los costos del trámite, porque quien elige a los proveedores que van a atender al Estado, no es la entidad, sino es OSCE.

OSCE desarrolla un proceso de selección y elige a los proveedores. Lo que pasó con los [convenio marco de] pasajes, OSCE recluta y los aerolíneas que quieren apuntarse y ser parte, se presentan y OSCE firma convenios con los elegidos, y no es que le van a entregar a OSCE nada, sino que en buena cuenta OSCE le está diciendo a las entidades [públicas]: *cuando quieras útiles, papelería, esta es una alternativa (convenio marco), que te va a ahorrar costos y ahorrar hacer el proceso de selección.*

Cuando esto [el convenio marco] surge, los procesos de selección demoraban un montón, se ideó un mecanismo para acortar los plazos, igual que la subasta inversa. La subasta inversa es por precios, se va bajando los precios en la puja. También es un mecanismo bueno.

El motivo es la necesidad de las entidades tuvieran un mecanismo que les permita abastecerse y contratar bienes y servicios de manera veloz, eficaz, eficiente, oportuna y a buenos precios.

b. ¿La experiencia en Perú se adaptó de otra experiencia?

Cuando se desarrolló el convenio marco se tomó como referencia Chile, pero no sé si de otros más.

c. ¿A pesar de los beneficios del convenio marco, se da pie, en la ley a que existan exoneraciones para que las entidades puedan no-comprar por dicha modalidad?

En casi todas las entidades públicas que he trabajado hay un aspecto común: la planificación y la programación no es la adecuada. Entonces, al no ser adecuada en el momento que deben ocurrir, y al no haberse planteado bien desde un inicio lo que voy a necesitar para el siguiente año, las entidades o las oficinas logísticas trabajan casi a punta de reacciones y de reflejos, en lugar de seguir una línea. Además no están familiarizados todavía con el mecanismo (convenio marco), a pesar de que ya tiene varios años, todavía no hay mucha familiaridad y es el OSCE como órgano encargado el que debe tener más capacidad de poder enfrentar este vacío. Las OSCE solicita dos personas, y me parece poco porque qué pasa si se enferman o si no están. Entonces si no conozco el mecanismo, (lo rápido y veloz), más fácil es irme a una exoneración.

No tendría por qué haber mecanismos de exoneración para procesos de selección ni para el Estado si se compra con verdadera anticipación. Al no haber una correcta programación. En Provias Nacional ya concluimos con la planificación para el 2013, las casi 3 mil entidades acabaron? No lo creo.

Al no haber la correcta programación y comprando mal no atendemos lo que debemos atender, en el transcurso del año surgen necesidades que debieron haber sido previstas antes, y como surgen cuando ya se debe implementar. Se debieron haber anticipado. No tendría por qué haber exoneraciones ni para el convenio marco ni para los procesos de selección (que son dos cosas diferentes).

Un aspecto que está de moda, son las inacciones del personal, hacen que termine demorándose un proceso de selección y eso no sucede en convenio marco porque las alternativas las tengo ahí.

Usamos [en Provias Nacional] el convenio marco de papel y de útiles (algunos nomas), y para mí es una herramienta muy importante porque muy rápidamente y en las condiciones que estoy necesitando. Como nuestro radio de acción es más en provincia y esta oficina se encarga de atender una parte de provincias, los gastos de útiles es alto. Preferiría que hubieran más cosas por convenio marco.

Los pasajes han demorado bastante y con la problemática (narcotráfico) que hubo entonces, el OSCE ha emitido dos comunicados, sin embargo los comunicados no conversan y surge una confusión. El primero señala que el convenio marco solo es una herramienta... un mecanismo entre otros para realizar las compras y contrataciones, y el segundo señala el carácter de obligatorio del convenio marco. Pero si lo que necesito no está en el convenio marco, entonces sí puedo ir por otra alternativa, pero esto no se explica en los comunicados del OSCE.

d. ¿Por qué no existe Perú-Compras, pues es un encargo de OSCE pero no entra dentro de sus funciones?

Hace unos años se creó un proyecto que era compras corporativas obligatorias, en el momento fue buena idea, pero ya no se aplica. Esto surge con buena intención de conseguir los efectos de una economía de escala, comprar papel, internet, luz, combustible, de manera corporativa. Participamos varios ministerios. Se compraba lo más estandarizado, los precios si estaban bien interesantes y se veía ahorro. A partir de ahí se debía crear una entidad que se encargue de manera globalizada del proyecto: Perú Compras iba a desarrollar estas posibilidades. Pero se quedo corto.

Llegó a su fin se colgó porque ha tenido falta de interés falta de gestión. Me parece una buena idea interesante, pero ya no hay compras corporativas obligatorias.

e. En caso de que se quisiera reiniciar el planteamiento de Perú-Compras, ¿qué factor es fundamental?

Tendría que ser de interés del gobierno central, para que tenga impulso. Porque sí tuvo una base buena, a pesar de que tenía unos elementos en su contra. Pero los participantes nos demoramos en la entrega del requerimiento de la estandarización porque tenía que ser homogéneo, por ejemplo: papel bond 80 gr.

f. Usualmente cuando el Estado compra, solicita menor precio, ¿el convenio marco introduce el tema de calidad?

El tema se aplica para todas las modalidades, por ejemplo para el caso de sillas, el área usuaria tiene que determinar las calidades y las características del bien que voy a contratar, tamaño, color, material, etc., entonces la descripción la tomas como el modelo base. Si tienes calidad de 0 a 10 y te ha dado especificaciones de 8, entonces 8 es el mínimo, debajo de eso no existe.

La otra vez se necesitaba papel para Provias y en el sistema había uno 20 soles y otro de 23 soles, la diferencia era que el primero me lo daba en dos meses y el segundo era inmediato. Entonces era aparentemente más caro, pero tenía que suplir una necesidad de desabastecimiento.

En resumen, se está alejando de comprar lo más cómodo por lo que se necesita. Ahora justo estamos viendo para darles *tablets* a los gerentes y jefes de oficina porque es necesario estar correctamente conectados, que reciban información, de forma rápida, por eso ya no se ve tanto el precio, sino la necesidad.

Se ha dejado de ver el precio antes, es que también tiene que ver con la persona. Sí hay una tendencia aún pero se está reduciendo. Entre los precios ABC, donde A es más caro y C más barato, unos escogen C y otros el promedio, entonces se ve que se está perdiendo esa visión de los más barato es mejor.

Pero la experiencia debe decir si es que los precios son competitivos y por eso debe haber un estudio de precios de competencia, sino se va a los históricos. Así se consiguen bienes y servicios de forma oportuna. La oficina de abastecimientos termina siendo una bisagra entre el cliente interno y el mercado

porque se debe asegurar de darle al cliente interno lo que necesite para cumplir su labor a un precio competitivo de mercado.

4. Entrevista para especialista en contrataciones

Nombre: Bruno Barletti	Cargo:	
Tiempo en el cargo:	Área:	
Entidad: MEF	Fecha: 17.09.12	Hora: 9:00am

a. ¿Cuáles son las principales diferencias entre el Convenio Marco implementado en el año 2007 con el implementado en el 2010?

Este convenio fue uno de los mayores logros que tuvo el SEACE y un tiempo luego dejó de operar y nuevamente se está utilizando. Lo bueno de este convenio es que simplifica los procesos de selección sobre todo de las unidades ejecutoras. Actualmente la OSCE tiene un ámbito mayor en el presupuesto, entonces puede manejar. Sin embargo hay muchos municipios que están aislados. En estas fechas los 3 niveles de gobierno están preparando su presupuesto

Hay clasificadoras de gasto, fuera de remuneración como proyectos y bienes y servicios pero aquí no están la luz el agua porque son contratos multianual, son por inercia y no es necesario el proceso de selección. El resto son procesos de selección, y uno de los problemas graves que tiene el país es el nivel de ejecución, estamos solo al 50% porque ha aumentado mucho el presupuesto y los temas se han ido complicando.

Entonces es bueno porque una buena cantidad de bienes y servicios son convocatorias más o menos estandarizadas, los útiles de escritorio, inclusive servicios de guardianía, seguridad. Entonces la pregunta es ver si se puede simplificar para que los gobiernos locales, por ejemplo que estén aislados, hay un buen grupo que no están en el local del municipio y se tienen que mover a un local para que haya conectividad para operar el SEACE o el SIAF.

b. ¿En qué afectó la introducción de la modalidad a la dinámica clásica de las compras estatales?

El Convenio Marco evita desarrollar todo el proceso, o sea que yo como gobierno local no tengo que hacer bases ni convocar. Esto es muy pesado porque no tienen especialistas en logística. El tema consiste en que ya sea la OSCE o una institución que sea MINSA del sector salud, dicen “voy a convocar un gran proceso” y lo que convoca va a servir para todos, es decir se va adjudicar a las empresas y luego le va a decir a la ejecutora “ya no hagas proceso para este” simplemente pégate a este contrato que he hecho. El contrato se llama marco porque da una referencia al resto. Yo entonces municipio supero esto y me voy de frente al SIAF y contacto al proveedor y le digo: te voy a comprar porque ya es como si hubiera adjudicado con la empresa, salto todas las etapas.

Pero ahí empiezan los problemas. Pasa que debajo de las unidades ejecutoras están las unidades operativas que son las que dan el servicio, los puestos de salud por ejemplo. Estas no compran y no conviene que compren porque hacen compras menores en la localidad. Quienes compran son las unidades ejecutoras y los municipios. Entonces lo que hacen es recibir bienes y hacer esto estamos dispersando la compra pero si falla una unidad ejecutora en su compra afecta todo el servicio.

c. ¿Cuál es la importancia del factor geográfico en las contrataciones por Convenio Marco?

En el caso que el proveedor sea de otra provincia tiene que conversar con él. Entonces un gobierno regional te va a decir que sí está pagando menos por el volumen, pero el problema está en que antes el gobierno regional dependía de sí mismo, ahora depende de que salga el proceso. Pero además no es cierto que compre al precio que está ubicado en la pantalla, sino que tiene que conversar con el proveedor para ver su ubicación y el flete. Además que queriendo optimizar, antes la unidad ejecutora o el municipio le compraba a una librería de la zona a microempresas, esto se pierde. Ahora estas se ven afectadas y se afecta el desarrollo de estas empresas que generan empleo. Sacando la cuenta puede que

salga más barato inclusive con el flete y se compre a la empresa grande y además tengo la posibilidad de hacer compras menores.

Los proveedores de Lima podrían juntarse con proveedores de provincias porque ellos piensan que pueden ganar, pero para dar un mejor servicio tendrían que trabajar con un distribuidor o con una empresa en cada municipalidad. Esto podría dar pie a alianzas de generación de empleo con MYPES, es decir que las MYPES aparezcan como contraparte de la empresa grande. Esto sobre todo para bienes como computadoras, por ejemplo, yo puedo ganar en Lima por precio, pero parte del contrato incluye soporte técnico, mantenimiento preventivo, correctivo, entonces yo no voy a estar gastando e ir al municipio. Es preferible que haya un representante en el municipio y que este cumpla con el contrato visitando las instituciones. Por ahí podría haber una ganancia. Entonces las cifras es un tema en lo que se está trabajando ahorita.

d. ¿Cuáles considera que son las principales ventajas del Convenio Marco?

Uno de los problemas que hay en el Estado es que se fracciona. Esto está prohibido. Pero para cosas chicas, de urgencia la librería sí me sirve. Por decirlo de otra manera, cuando el bien está en la lista de bienes de ficha técnica, yo tengo que pegarme a eso y limitarme en comprar cosas que necesito y el tiempo no me da.

e. ¿Qué aspectos considera que deben mejorar?

Es bueno y es malo porque le dices a todos: no compren yo voy a comprar por ti, te voy a simplificar la vida, pero si falla el proceso ahí se complica porque tienen que entrar a un procedimiento normal y tienen que hacer bases y posiblemente les pueda tomar dos o tres meses, entonces se adhieren al contrato.

Otro problema que hay es que como se usa la subasta holandesa (que es cuando pelean por el precio los postores a la baja) y todo es computarizado, puede ser que el que esté tomando la decisión de hasta donde bajar el precio, sea mucho más agresivo de lo que debiere. No tiene idea clara de hasta dónde puede bajar y arriesga cuando sacan la cuenta. A las empresas les falta costear, se dan cuenta de que están perdiendo y tratan de recuperar engañando. O sea si fuera un papel A4 80gr blanco, ya no traen esto, sino de 75gr, y el Estado no siempre chequea, no es buen verificador.

Entonces hay ventajas y desventajas, se puede usar, pero lo fundamental en el Estado es seguir con los ojos abiertos pensando en qué estamos haciendo. Por ejemplo, si estoy dispuesto a esperar un compra corporativa a que sea en enero febrero, me daría tiempo si es que falla, ya en marzo se que no se ha dado y tengo tiempo para sacarla. Pero si ya se ha reprogramado varias veces y ya estamos en agosto setiembre, ya entra en riesgo de desabastecimiento. Esto es menos complicado cuando se trata de útiles de escritorio. El tema es cuando el proceso de selección está relacionado con bienes fundamentales para dar el servicio.

El enfoque ahora es que lo que tengo en el almacén, debe ser aquello que me sirve para dar el servicio, no aquello que uso para operar como papel o lapiceros. Inclusive hay entidades que tienen un almacén central y oficinas con almacén adicional. El tema debe ser cómo cuidamos los procesos de selección vinculados a proceso críticos, los servicios críticos.

Como este proceso es corto, siempre y cuando la ficha técnica ya esté preparada, prepararla dura un poco más. Pero la ficha técnica ya sirve para todos, para instituciones que tienen poco equipo logístico y aún cuando lo tienen no se preocupan ya por el proceso de selección. Como ha crecido el PIM, los municipios del años 2000 tenían 4 mil millones ahora tienen 20 mil millones. Ha aumentado el monto para el cual es aplicable el proceso de selección, el PAC ha aumentado, el número de proceso ha crecido, la complejidad ha aumentado. Entonces por una parte del PAC ya no se preocupan por hacer proceso de selección porque hay esta modalidad de fichas, y tengo otra por la que sé que tengo que preocuparme.

No hay que ver esto solo por el lado de ahorro, sino por el lado de servicio. No pierdo calidad de servicio y además ahorro, no al revés. Antes era ahorra como sea y luego ve si te sirve.

f. ¿Cuál considera que es la principal causa por la que las entidades no ejecutan todo su presupuesto de útiles de escritorio por Convenio Marco?

Pareciera que hay un problema de registro. Hay un bache que ahorita no podría decir por qué es. Pero sería arriesgado decir que eso corresponde a un problema del Convenio Marco. Porque en el SIAF lo que sucede es que eso ya no es proceso de selección, sino es comprar nomas. En el SIAF no se registra

ya la ejecución por Convenio Marco, porque en todo caso solo saco la orden de compra, ya no hay proceso de selección. Ahora solo se hace la orden de compra a una RUC.

g. ¿Qué catalogación usa el sistema de compras públicas peruanas para las denominaciones?

El SEACE usa el catálogo de naciones unidas. Este catálogo es muy general, es un catálogo con casilleros, y aquí no llega al ítem. Antes se usaba el catálogo del MEF, era el catálogo de bienes servicios y obras en el MEF y hay un sistema SIGA complementario al SIAF que sirve para organizar la compra y preparar las órdenes de compra o sea, sale el bien específicamente, con precio. El SEACE no maneja precios, sino que hay un Word y tienen que abrir el contrato y ahí dentro aparece el producto pero no hay base de datos de precio y eso es bien importante.

En cambio en la ficha técnica si han aterrizado el producto porque tiene que ser en equipo, es más se prepara con las empresas. Es para bienes estandarizados. Tiene que ser un bien inequívoco. Quien lanza la ficha, debe ser de un bien claro, a nivel de ítem y ahí conversa con el catálogo. Son bienes bien determinados. No hay posibilidad de quien participe se equivoque. Así tiene que estar porque en este proceso no hay evaluación técnica. Normalmente en una licitación hay dos etapas, se presentan los sobres de propuesta técnica y el de precios. El segundo se guarda y se lleva al notario y se hace la evaluación técnica. Esta se basa casi en los folletos que presentan los proveedores. El no certificar calidad puede hacer que haya la filtración de que entreguen un producto que no corresponda.

Por el lado negativo es que si se cae el proceso de selección del OSCE con los proveedores, me rompe el proceso de entrega de servicio. El tema de las especificaciones, de afectar a mis proveedores, (a las librerías que siempre le compraba).

Si hay forma de vigilar que no se compre siempre al mismo proveedor con el SIAF. Siempre debe estar controlando se la transparencia.

La clave es que nos falta manejo del tema logístico, es un área poco trabajada en el sector público. Para comprar bien, para distribuir para tener controlado el almacén, para que no haya mermas, hay a veces productos en el almacén que no saben que están ahí, no consideran el transporte. Ahora se debe pensar cómo hacer que lleguen a tiempo productos de calidad a las unidades operativas. Hay que pensar que tienen que tener un buen surtido de personas e insumos.

h. Finalmente, ¿cuál es el siguiente paso en las compras electrónicas? Lo que se espera es que el comercio electrónico sea completo, es decir alcanzar el pago electrónico.

Imaginemos que el acto público es electrónico. La seguridad es muy importante porque está el tesoro o la caja electrónica. Se presentan los dos sobres en licitaciones. La propuesta electrónica se va a la caja fuerte electrónica. Se tienen que calificar las propuestas técnicas, esta parte no se puede omitir. Lo bueno del Convenio Marco es que no hay nada que evaluar en la parte técnica. En cambio acá hay un comité que se reúne, puede tener expertos contratados, que va a evaluar las propuestas. Se tiene que hacer la evaluación con gente que sepa. Tiene que ser de carácter práctico. Es lo que hace la empresa privada. En el sector público salvo que la empresa esté suspendida del RNP, puede estar firmando un contrato con una entidad a pesar de que está incumpliendo con otra al mismo tiempo. En el sector privado se hace una llamada a preguntar por el proveedor, en el sector público no se puede. Muchas normas y somos muy frágiles.

Hay muchas impugnaciones porque las empresas impugnan porque quieren ganar, a pesar de que el monto sea pequeño. Pero también hay desiertos porque las bases no están bien hechas, porque se puede revisar el bien en internet pero puede que no haya ningún proveedor que tenga ese bien que necesito en el mercado. En la preparación de la propuesta de bases hay todo un trámite interno, hasta que sale la convocatoria, como un mes, y ya en ese periodo de repente apareció otro producto o desapareció el que quiero, entonces es desierto. En el sector privado se manejan los tiempos con el objetivo de minimizar, cuando reciben el bien lo revisan porque es plata del directorio, no lleva todos los bienes al almacén, sino que usa el del proveedor. La tendencia es ya no tener almacén.

Volviendo al tema, no es malo extender esto para productos estandarizados. Otra posibilidad es tener un contrato con un proveedor y decirle: no te compro nada, sino un servicio. Que al punto de atención lleguen productos de calidad y oportunamente. El precio puede ser importante pero primero es que estén oportunamente. Con tanto procedimiento, con tanta complicación se están demorando los procesos de selección. Los procesos de selección han aumentado.

Debe haber evaluación técnica, porque lo que hacemos es hacer llegar un archivo que tiene especificaciones técnicas. Va haber una calificación técnica y va a salir publicado. Se presentaron 10 solo 3 cumplieron el mínimo. Viene el segundo acto electrónico, abrir los sobres de los precios. Se adjudica y punto. No se puede reemplazar a la evaluación técnica.

El área de logística de la institución privada es el área clave por lo que está en las mejores condiciones; pero en el sector público quizás tiene problemas de conectividad, el teléfono tiene restricción de 3 minutos, tienen miedo de juntarse con los proveedores porque creen que es malo cuando no es así, sino que pueden invitar a los proveedores a hacer un *roadshow* que es básico para un estudio de mercado. Así confirmarías que el proveedor tiene lo que quieres.

Cada proceso de selección que se cae tiene un gran costo para la entidad y esto hay que cuidar.

5. Entrevista para especialista en contrataciones

Nombre: Sofía Prudencio	Cargo: Jefa de Asesoría Jurídica de MIDIS	
Tiempo en el cargo: 6 meses	Área: Asesoría Jurídica	
Entidad: MIDIS	Fecha: 23.08	Hora: 5:30pm

a. **¿Cuáles son las principales diferencias entre el Convenio Marco implementado en el año 2007 con el implementado en el 2010?**

Esto parte porque en el 2008 sale la nueva ley de contrataciones, el Decreto Legislativo 1017 con su respectivo reglamento y hacen muchas variaciones en cuanto a la operatividad del Convenio Marco desde la fase de programación: cómo se hacen las bases, el tema de los precios, cómo pueden ofertar precio los proveedores, el tema de los factores técnicos de evaluación.

No te obligan a usar los mismos factores técnicos que en los procesos tradicionales, si quieres lo usas. Esta prerrogativa no se tenía antes. Básicamente creó el marco normativo que le da más dinamismo a la programación del Convenio Marco.

b. **¿En qué afectó la introducción de la modalidad a la dinámica clásica de las compras estatales?**

Por lo que he visto publicado en la página web del OSCE, no se han hecho estudios que midan directamente el impacto, es decir hacer una muestra y un levantamiento de información para que numéricamente sepamos cómo impacta. Lo que sí se ha advertido por las funciones que en su momento desempeñaba en el OSCE, es que ayudaba en la cadena de abastecimiento a cortar el plazo para efectos de poder contar con el producto y eliminaba, teóricamente, las controversias en relación a la elección del proveedor.

En el tema de compras tienes, históricamente, una fase de programación, selección y la fase de ejecución contractual, lo que hace el convenio marco es eliminar la selección o en todo caso reducirla a su mínima expresión: a horas. El OSCE tiene estudios sobre la duración de los procesos de selección, y en el marco de estos estudios se evidencia que por un lado, las entidades tienen problemas en la programación, se demoran en determinar el requerimiento, lo hacen de manera inexacta, hay temas presupuestales que no pueden manejar y por la propia concepción del proceso de selección. A ese tiempo, que podría ser de dos meses en promedio, que es demasiado, y con mayor razón cuando se trata de bienes que no ofrecen una diferencia de calidad que varíe ejercicio con ejercicio y que además son de uso recurrente, le sumaban el tiempo que les tomaba el proceso de selección. Por lo que pese a tratarse de bienes en donde no debería haber mayor complicación en el proceso se generaban las controversias. En el proceso de selección te demoras 4 meses, en la preparación dos meses más y en total son 6 meses, más el tiempo de entrega de los bienes, podrías darle 15 días. Entonces la compra te tomaba 6 meses más 15 días.

Entonces, el Convenio Marco surge como una herramienta para poder aligerar y flexibilizar el procedimiento de modo tal que puedas conseguir realmente lo que necesitas pero a un menor tiempo.

Además reduce los costos en cuanto a la administración porque en compras regulares lo que normalmente hace el funcionario público es comprar con almacenaje, el convenio marco reduce el costo de almacenaje.

Entonces se encuadra dentro de los instrumentos que apuntan hacia la eficiencia, y a eso se le suma la plataforma electrónica y también que es un tercero el que realiza el proceso y no son las entidades. Con lo cual limitas la vinculación entre la entidad y el proveedor y con eso se busca disminuir el riesgo por corrupción. Nadie dice que no exista ese riesgo, pero en lugar de negociar con 1,600 entidades solo hay una, que es el OSCE.

Entonces creo que la afectación se da por el lado de la propia entidad que consume los bienes al reducir sustancialmente los plazos para la gestión de sus propias necesidades y también a reducir el riesgo de verse involucrada en actos de corrupción, por decirlo de alguna forma. Desde el punto de vista de la supervisión, que en este caso es importante para Contraloría y para el OSCE, permite garantizar un poco más de transparencia, considerando también la plataforma electrónica, porque todo es auditable.

c. ¿Cuál es la importancia del factor geográfico en las contrataciones por Convenio Marco?

Muy importante porque el costo del flete siempre tiene que ser considerando y porque el Convenio Marco de alguna manera busca desarrollar indirectamente la empresa local. Normalmente cuando se hacen compras grandes, los proveedores que van a acceder a la compra terminan siendo los mayoristas o los fabricantes que manejan grandes volúmenes. En cambio si quieres una compra pequeña puedes atraer a las tiendas de la localidad o a los empresarios que manejan montos pequeños.

La lógica del convenio marco es que tu satisfagas tu necesidad según esta va surgiendo. Por eso tienes un mínimo y tu orden de compra no puede ser inferior, para que tenga un cierto sentido el costo que involucra al proveedor. Entonces puedo comprar de 1000 soles en 1000 soles y no constituye fraccionamiento, y para hacer esto no necesariamente tengo que irme a la empresa enorme, puedo hacerlo con las empresas pequeñas y no tienen que ser de Lima o de capital de región o departamento, podría ser dentro de mi localidad.

Es muy importante el factor geográfico desde el punto de vista en el que puede avivar el mercado que de repente está un poco deprimido.

d. ¿Cuáles considera que son las principales ventajas y debilidades del sistema de contrataciones?

En comparación a otros países es que el sistema no desconoce el riesgo de corrupción o de mala administración de recursos públicos. Es una ventaja que el sistema de compras reconozca que esa plata es pública y que debe ser debidamente protegida. La debilidad del nuestro es que ya lleva el tema al extremo ante la inexistencia de otros mecanismos que nos permiten proteger al Estado del riesgo de corrupción o desviación. A qué me refiero con esto, a que nosotros ahorita tenemos la plataforma electrónica del SEACE pero no está desarrollada al 100% en el módulo transaccional, especialmente en el transaccional. Se ve para las menores cuantías y las subastas inversas electrónicas. Pero la gran cantidad de dinero está en obras y en demás tipos de procesos de selección.

En demás tipos de procesos de selección, el hecho de querer proteger del riesgo de corrupción hace que cuando la gente decente quiera usar la norma, le resulte demasiado complicado, es muy parametrada, tienes que documentar hasta el aire que respiras, porque de lo contrario piensan que estas desviando dinero. Entonces no hay una conexión entre la eficiencia que se busca y una adecuada protección al recurso. El último está muy privilegiado en detrimento de la eficiencia.

Si comparamos con otros sistemas, no hay ni siquiera administración electrónica, todo se hace por periódico todavía; los plazos son muchos más largos de lo que tenemos ahora; también, por ejemplo, las controversias las resuelve el poder judicial y no por vía administrativa. Entonces ahí podrían pasarse años discutiendo el tema y no habría una seguridad con relación a quien tiene que firmar el contrato.

Por otro lado, como debilidad sí creo que se está privilegiando al control sobre la eficiencia. Ahora para reemplazar esa debilidad se debería buscar desarrollar el tema transaccional como pasa en países como Corea que tiene un sistema de contratación que se llama **Koneps** que tiene vinculado todo, hasta la banca privada. Entonces todo se hace a través del sistema, desde que pides algo, la propuesta del proveedor, quién gana, la ejecución el pago a través de los bancos, y te dan finalmente un certificado. El funcionario no le ve la cara al proveedor, y está vinculado al tema de convenio marco y subasta. Prácticamente ya no tienen procesos en mesa. Ese debería ser el óptimo sumado a la calidad del recurso

humano que trabaja en el sector público. Todas estas normas que nos encorsetan, se han hecho así porque se piensa que el que las usa es un delincuente, pero tampoco se ve que el delincuente ve la forma de sacarle la vuelta, pero la norma sí está pensada en que uno va a querer hacer un mal uso.

Entonces el día que tengamos un sistema de recursos humanos a nivel de Estado mejor pagado, especializado, con vocación de servicio, que es lo que no hay ahora, ese va a ser el momento en el que tendría que flexibilizarse el marco normativo para dejar espacio a la discrecionalidad en la toma de decisiones. Esto también va de la mano con aligerar el sistema nacional de control, porque contraloría hace evaluación de legalidad no hace evaluación de gestión: tú has cumplido con los plazos, pero has comprado mal, no importa. Pero si te has saltado un par de pasos para comprar bien porque tenías que aprovechar una oportunidad que no se iba a volver a presentar porque estas buscando utilidad como en las empresas privadas, te inician las acciones de control y solicitan medidas disciplinarias y una serie de consecuencias negativas para el funcionario. Es por eso que una persona especializada y capacitada, no se arriesga a entrar a trabajar al sector público.

Creo que el sistema de compras arrastra las debilidades del Estado en general, no es que tenga debilidades que se puedan medir aisladamente. El recurso humano es transversal, la corrupción también es transversal, sino que se nota más porque forma parte de la cadena de ejecución de gasto. Pero también en los órganos técnicos necesitamos recursos capacitados, porque como ellos no ejecutan gasto, los miran menos, pero de todas formas la cadena de abastecimiento es pública.

Si bien es cierto con respecto a otros sistemas estamos en un buen nivel en la protección y en la transparencia hacia el proveedor por la existencia de mecanismos electrónicos, a la eficiencia le falta bastante, y es la principal debilidad. La entidad, así como estamos no debería comprar, por eso me gusta la idea de la central de compras, pero tendría que tener la estructura y el poder suficiente para poder manejarse con dinamismo y va de la mano con tener un sistema de control que comprenda esa necesidad del Estado.

e. ¿Por qué no existe Perú-Compras, pues actualmente la administración del Convenio Marco es un encargo de OSCE pero no entra dentro de sus funciones?

Perú compras es una entidad del OSCE, lo que pasa es que no está activada. No tiene la estructura ni la asignación presupuestal que le permita funcionar, pero jurídicamente sí existe. Entonces las funciones que Perú-Compras tiene están encargadas al OSCE, se entiende, hasta que le den el impulso presupuestal a Perú-Compras. Ahora, el OSCE como entidad tiene sus propias funciones. El hecho de realizar procesos por encargo que es la naturaleza de Perú-Compras, sí resulta un poco “conflictado” con las funciones que tiene el propio organismo supervisor.

Lo que uno advierte que sí está haciendo en la práctica es el tema de las fichas de subasta inversa y el tema de convenio marco, pero la organización propiamente dicha de los procesos no se está realizando. Yo entiendo que es un conflicto con las propias funciones del OSCE. Sí se cumple con el encargo pero dentro de lo que el OSCE puede realizar.

Perú-Compras es una central de compras que está pensada para que la logística de las entidades ya no se dediquen a este manejo de dinero en el marco de los procesos de selección, sino que sea un tercero que compre por ellas, que luego les dé el dato del proveedor y que el proveedor se entienda con ellas. Esa es la idea.

Hace a algunos años no me gustaba la idea de una central de compras, pero la experiencia te enseña que es una solución bastante positiva. Ahora, creo que no se da por una decisión política. Para que funcione bien Perú-Compras, no puede tener la misma organización que cualquier entidad pública, tendría que tener una organización muy similar a la de una empresa, tendría que tener incentivos en función a la productividad, a producción, de repente a eficiencia que no es usual que haya en entidades del sector público actualmente. Debería evaluarse, creo yo, el mecanismo más adecuado para que una institución de este tipo pueda operar de manera exitosa. Si le vamos a dar un presupuesto pequeño para que tenga 10 personas trabajando va a ser un fracaso.

Perú-Compras calificaría dentro de lo que marca la LOPE como un ejecutor. Tiene un mandato que cumplir pero el supervisor es el OSCE. Su nivel tendría que ser muy alto y tendría que establecerse una coordinación bastante particular, pero no regula las compras. Por lo que sé hasta que no cambie el tema, Perú-Compras tendría que usar la Ley de Contrataciones para comprar. No se está generando un régimen paralelo a la Ley de Contrataciones en Perú-Compras.

Hay que hacer una diferencia, el régimen de contratación público peruano tiene en los procesos tradicionales que a su vez se podrían realizar por subasta inversa o convenio marco, porque estas son modalidades de los procesos tradicionales. Entonces Perú-Compras puede hacer los tres, podría hacer el Convenio Marco, es decir, convocar el proceso, generar los catálogos y que la entidad se entienda con el catálogo, podría hacer procesos por subasta inversa para entregarle papilla a 20 municipalidades y también podría hacer procesos por encargo tipo la ejecución de la tercera fase del tren eléctrico para el ministerio de transportes. Perú-Compras es mucho más que el Convenio Marco como central de compras. Lógicamente, tendría que realizar el Convenio Marco si existiera, pero sería una de sus líneas; y con ello viene el tema político.

Actualmente dentro del OSCE hay un área específica ve el Convenio Marco que tiene personal que está vinculado al tema del manejo del catálogo, a la preparación de los procesos, y a la supervisión de cómo se va usando catálogo. Se tiene que chequear si los proveedores van bajando sus precios porque las mejores ofertas tienen que estar en el catálogo, qué cosa pasa en el mercado, si en el mercado se ofrece un precio más barato a lo que está en el catálogo, tienes que bajar tus precio, es parte de la figura. Entonces es un equipo de trabajo que está operando las 24 horas, a eso súmalo la realización de los procesos de selección clásicos bajo la ley de contrataciones tradicional, que supone la parte de preparación y de selección.

Entonces yo considero que es por conveniencia política y están evaluando si la pueden dotar de todos los recursos necesarios para que pueda funcionar porque tiene que tener una estructura muy sólida pero a la vez muy dinámica en los niveles de control. Creo que están esperando a que la plataforma del SEACE esté más optimizada. De repente piensan que si salen ahora con lo que tienen, se van a convertir en un cuello de botella en lugar de ser un mecanismo que facilite la contratación, eso también puede estar en evaluación. Pueden estar esperando a que el marco normativo y la plataforma electrónica estén en mejor disposición para soportar el trabajo de una central de compras como tal, que por la experiencia internacional, se manejan normalmente única y exclusivamente a través de plataforma. Y actualmente los procesos tradicionales tienen mucho componente físico: encuentro entre la entidad y el proveedor, nos vemos las caras para compras las bases, nos vemos las caras para hacer consultas, nos vemos las caras en el acto público y nos vemos las caras para impugnar.

Eso genera costos de transacción y la idea es que la central los reduzca, pero para reducirlos, también necesita tener sus recursos y el principal, en mi opinión, es la plataforma electrónica. Que el proveedor se entienda con la central solamente para vender. Además que eso lo vuelve mucho más seguro para efecto de la auditabilidad.

f. ¿Sería mejor para la administración de las compras por Convenio Marco que exista Perú-Compras?

No sé hasta qué punto mejor. Si va a tener el tema del presupuesto para soportar un equipo técnico más amplio, yo pienso que sí. Pero pienso que el OSCE lo considera como un área especializada y no se manejan tantos convenios a la misma vez. Si el hecho de existir Perú-Compras supone que esta área se fortalezca para que puedan tener 5 o 6 convenios en marcha cada bimestre sería un plus. No necesariamente por el tema de especialidad, porque los procesos son los mismos, Perú-Compras tendría que hacer el mismo proceso y seguir las mismas directivas que sigue el OSCE ahora. Procesos básicos, convocar el proceso, que llegue la gente, luego armar el catálogo y hacer la supervisión de cómo se está usando. Desde ese punto de vista, creo que sería mejor en tanto eso se refleje en el soporte, para tener mucho más convenios al mismo tiempo, programados y en uso.

g. Usualmente cuando el Estado compra, solicita menor precio, ¿el Convenio Marco introduce el tema de calidad?

Va un poco de la mano con actividades de gestión. El Convenio Marco está pensando en principio para bienes con calidades de alguna forma, similares o mínimas razonables. Difícilmente por van a salir productos certificados como medicamentos de tratamientos especializados, o consultorías o ejecución de obras. No es que pones las propagandas de tres contratistas porque hay un componente en cuanto a calidad que la modalidad no puede garantizar porque la gracia de los procesos para levantar ofertas dentro del catálogo es que todos evalúen el papel y en el papel lo que muestras es el cumplimiento de parámetros muy planos.

Útiles de escritorio es el producto de bandera porque no hay gran cosa que discutir entre las calidades de dos lapiceros, y por último si hubiera diferencias no le genera gran costo al Estado. Entonces, también entiendo que los que están en marcha son bienes para atención de emergencias y materiales de

construcción: cemento, tierra, ladrillos, qué nivel de discusión vamos a tener para ver si este proveedor está mejor que el otro, muy poco. Siempre que tengas tus habilitaciones legales y que declares que el producto cumple con las normas técnicas X, que probablemente haya en esa materia, suficiente. Se protege un mínimo pero parte por la propia naturaleza del mecanismo, yo mando una orden de servicio según lo que veo en el catálogo.

Si el catálogo supone que yo tenga que demorarme evaluando este lapicero con este otro lapicero, y ahí invertir que venga mi técnico y me lo revise, el convenio no tiene ningún sentido. Está pensado precisamente para bienes que no vamos a decir que son uniformes necesariamente, pero sí con niveles de calidad bastante estandarizados.

El convenio presupone que eso ya se cuida al momento de realizarse el proceso de selección y luego los productos se pasan a catálogo para privilegiar el tema de precio. De alguna manera se parece a la subasta inversa con la diferencia de que aquí no hay ficha técnica no gana uno, sino que todos tienen derecho a estar en el catálogo. En la subasta inversa sí hay un estándar, por ejemplo la aspirina está en subasta inversa y es un medicamento, pero porque ya está tan difundida la fórmula que no hay manera que alguien la haga diferente. En ese sentido, el convenio sí introduce el tema de calidad, pero a un nivel bastante bajo.

En otra entrevista que tuvimos, nos comentaron que la calidad entra por Convenio Marco entendida como marca. ¿Es válido para la modalidad?

Creo que es la apreciación y el resultado para el funcionario. Pero las bases no piden marca. En el proceso vas a ver: clips estándar 26 con sus características y cantidad. Entonces lo que se publica en el convenio son todos los proveedores que te han ofrecido este producto y más abajo aparece la marca.

Entonces la calidad viene por la descripción, porque no eliges marca al momento de levantar la oferta en el catálogo, que es la primera parte, el catálogo podría tener dos proveedores para el mismo producto, podría tener 80 proveedores para el mismo producto en útiles. Cuantos más proveedores se supone que es mejor. Porque la idea es que los precios estén siempre en competencia. Pero al momento de levantar la información para hacer el catálogo, la marca no se evalúa, sino la descripción es lo que tiene valor y los que cumplan este mínimo entra.

Cuando hay que hacer *click* dentro del catálogo, ahí creo que se confirma lo de la marca porque el funcionario puede decir “*entre lapicero de marca conocida y la que acaba de entrar al mercado, me voy por la marca conocida*” pero su requerimiento sigue siendo el mismo, lapicero azul de tinta líquida. Ahora si el de la marca conocida vale 20 soles más que el otro, ahí ya tendrá que ver cómo sustenta eso ante el organismo de control, porque si tienes uno de calidad bien parecida y que te lo ofrecen en menor tiempo o que te hacen un descuento o te dan algo de regalo, que son términos que se pueden negociar dentro del marco del convenio, ¿por qué te has ido al de 20 soles?

Entonces la calidad en relación con el catálogo viene dado con las especificaciones que se han dado en las bases, pero el concepto de marca sí está en el cerebro del logístico, en la publicidad que aparece en torno a la misma. Pero no es que se elija al proveedor por marca para entrar en el catálogo, pero para comprar el logístico tiene esa discrecionalidad. Sí hay ese espacio para que pueda “elegir”, pero nunca lo vas a ver en los papeles, o sea su usuario nunca le va a pedir marca. Le van a pedir lapicero azul de tinta líquida y el logístico va a ver lapicero azul de tinta líquida que sí es de marca conocida y hay otro que no es tan conocida y valen lo mismo, entonces me voy por el de marca conocida. El convenio pretende equilibrar pero a partir de lo que está establecido en las bases, desde un comienzo el parámetro mínimo para entrar son las especificaciones técnicas. El proveedor puede ofrecer adicionales a las especificaciones y estaría en el convenio puntuarlas, descuentos por cantidad, hay otros tipos de ventajas que determinan, que el monto de la orden sea más pequeño, tiempos de respuesta menores. Es un paquete. Pero digamos que la marca es algo que “disfruta” el operador pero para que el proveedor gane el derecho a estar en el catálogo la marca es muy relativa porque el proceso va por el lado del cumplimiento de los requerimientos y el ofrecimiento de las ventajas en el marco del proceso.

h. ¿Cuál considera que es la principal causa por la que las entidades no ejecutan todo su presupuesto de útiles de escritorio por Convenio Marco?

Es una apreciación subjetiva porque no he visto estudios colgados en la página del OSCE que muestren que se haya levantado información. En el caso del convenio de útiles de escritorio existe la obligación legal de usarlo. Por ejemplo cuando quiero un lapicero negro, puede suceder que nada de lo que aparece en el catálogo me convence por alguna razón. Pero es un lapicero negro, podría escoger cualquiera;

pero mi entidad tiene estas necesidades y considero que lo que está ahí no cumple. Entonces aparece la apreciación subjetiva de la entidad.

Entonces, ven la fórmula de que el requerimiento sea variado para luego sustentar de que no está recogido en el catálogo y abrirse a los procesos tradicionales. Esto pasa en algunos casos porque la entidad cree que tiene necesidades muy distintas de otras. Se da por ejemplo cuando se veía el tema del convenio de las impresoras que estuvo vigente hace algunos años “*no lo que pasa es que como yo soy de la entidad tal, esas impresoras que tienes no actúan tan rápido como yo quisiera, o no me ofrecen tiempos de respuesta, o no interactúan con el sistema operativo de mis computadoras*”. Se daban argumentos muy disímiles, pero todo llevaba a pensar que esa entidad tenía necesidades muy complejas, muy distintas que la del resto de entidades del sector público, pero al final son impresoras. Entonces te decían que no iban a usar las mismas computadoras que una municipalidad, entonces ya había una cuestión de percepción del funcionario. Esto pasa mucho porque en el Estado no hay un lineamiento que indique qué comprar, porque en compra de computadoras, por ejemplo, te pueden pedir desde lo más sofisticado que el funcionario que la va a usar no lo va a entender y hasta lo más básico, que es que corra Windows. Pero además te van a pedir que el CPU sea vertical u horizontal según los muebles que tengan, y por eso ya sacas a tres marcas del mercado.

Hay un tema de concepción del funcionario en relación con su requerimiento, porque piensan que tienen un requerimiento muy complejo y que sus necesidades son muy raras y que no se parecen a las de los demás.

i. Pero eso es suficiente para ver la brecha que hay entre el presupuesto de útiles de escritorio y los resultados del OSCE para el proceso de convenio marco por entidad.

Pero puede ser también que tengas contratos que ya estén vigentes, que se estén ejecutando. No tienes el detalle de tipo de bienes que se trata y a veces se clasifican los bienes en las partidas que no necesariamente corresponden porque no hay uniformidad en los nombres. Porque la propia entidad es la que hace la clasificación, entonces yo te digo desde donde lo jalo y si bien es cierto es útiles de escritorio puede ser que se encuentre dentro de libros u otras específicas desde el punto de vista presupuestal.

Creo que es un dato muy importante pero no necesariamente concluyente de que no están usando el convenio marco. A eso también súmale el tema de las localidades, o sea si existen suficientes proveedores en la localidades para atender todos los requerimientos estatales. A veces pasa que el proveedor se queda sin stock. Puedes tener una gran cantidad de bienes en el catálogo y una gran cantidad de proveedores por bien pero no necesariamente todos están disponibles. De repente en algunos es más caro si le sumas el flete, y ves que el convenio no sale a cuenta. Esto también supone que hayan más proveedores en el catálogo y pero a veces no quieren inscribirse en el RNP. Y la última que pasa a veces es que el Convenio Marco te da muy poco espacio para negociar debajo de la mesa y si definitivamente hay un alto nivel de corrupción en las entidades. Si yo quiero sacar una buena tajada del tema de papel, de repente me conviene hacer una compra por debajo, haciendo referencia a una especificación que no encuentro en el catálogo.

Entonces se van por el lado del proceso tradicional y ahí se tiene que ver los procesos de preparación, selección, ver el precio referencial, que en el convenio lo ve el OSCE.

6. Entrevista al Jefe del Órgano Encargado de Contrataciones OEC

Nombre: Javier Alvarado	Cargo: Jefe de Compras	
Tiempo en el cargo: 6 meses	Área: Logística	
Entidad: MIDIS	Fecha: 13.08.12	Hora: 3:30pm

a. Desde una mirada general, ¿hace cuánto tiempo usa el convenio marco?

Desde el inicio de la entidad, febrero del 2012.

b. ¿Más o menos cual es el volumen en un monto referencial de gasto de la entidad?

Lo que pasa es que hay convenio marco de útiles de oficina y pasajes aéreos. Aproximadamente en pasajes aéreos, 3 mil o 4 mil soles mensuales y en útiles de oficina serán 2500 soles mensuales.

c. Sobre el sistema en general, ¿cuál considera que son los pros y los contras?

Este convenio marco te ayuda, te facilita mucho los procedimientos administrativos porque hacer un proceso de selección es bastante complicado para útiles de oficina porque el mercado te da una infinidad de precios y empresas, y solamente se podría hacer una vez o dos veces, dependiendo de la planificación o programación anual que tenga la entidad. En cambio en el convenio marco, la facilidad es que lo puedes hacer en cualquier momento, o sea no pierdes, o no te arriesgas a que se fraccione. Se elimina el mecanismo de fraccionamiento.

Por ejemplo, yo quiero comprar papel bond, calculo mi requerimiento, si somos en MIDIS 50, entonces necesitamos 100 millares de papel. Pero de repente al siguiente mes ya no somos 50 sino somos 100 y los 100 millares se convierten en polvo. Por lo que tengo que hacer de nuevo mi proceso.

Si no existiera convenio marco tendría que hacer un proceso y nuevamente otro proceso. En cambio con convenio marco simplemente haces el requerimiento en el sistema, ves la planificación presupuestal y lo compras rápidamente.

d. Tengo entendido que hay condiciones sobre compra mínima en el convenio marco.

Sí, pero para el volumen que maneja una entidad, esta compra mínima no es trascendente. Son 500 soles, 300 soles (aprox.) siempre se sobrepasa.

e. Con respecto a esto, ¿qué tipos de papel utiliza, algún estandarizado o especializados?

No, papel bond tamaño A4 o A3, más de A4.

f. ¿Usted llegó a aplicar el convenio marco pasado, el del 2007?

En otra entidad.

g. Dentro del uso del convenio marco, ¿ustedes tienen unidades descentralizadas a las cuales transfieren los bienes?

El MIDIS es pliego que tiene unidades ejecutoras: CUNAMAS, PENSION 65, FONCODES, entre otros. Pero como recién hemos sido creados, no asumimos el tema de la centralización. De repente en el próximo año.

h. Sobre esto, ¿cómo afecta el factor geográfico a las compras y el flete?

Son compras descentralizadas, pero las compras de las unidades ejecutoras son de Lima. No es como ESSALUD, que compra y envía a otras regiones. En el caso del MIDIS todo se concentra aquí porque no hay agentes o sucursales. Habrá lo mínimo 2 o 3 personas, en cambio ESSALUD tiene 2 mil, 3 mil o 500 personas en otras regiones y ya hay un tema administrativo. Con nuestras unidades ejecutoras se puede centralizar las compras en Lima.

i. Dentro de esto el OSCE es el encargado de manejar la plataforma y los convenios, pero ¿qué tan conveniente considera que sería implementar Perú Compras, la central de compras?

La central de compras sería excelente. Que el OSCE compre me parece positivo para las entidades públicas, pero hay un tema también de la distribución, cuando uno compra también debe tener en cuenta el mercado en el que va a comprar, por ejemplo: tú tienes a Perú Compras, que es la única entidad que compra papel para todos a nivel nacional, y le compraría a un solo proveedor, y los demás qué hacen, cierran su mercado.

j. Perú-Compras esta propuesto para que dirija la plataforma de convenio marco y alternamente realice compras corporativas, pero ya no se hacen compras corporativas obligatorias para papel, sino que su compra es por convenio marco.

Claro, en ese sentido de consolidación de compras, si van a licitar para que haya el convenio marco no vería la diferencia entre el OSCE y Perú Compras, porque la diferencia sería si licitan, no convenio marco, sino lo otro. Pero ahorita con el OSCE me parece suficiente, si están licitando el convenio marco.

- k. Uno de los principales conceptos que estamos analizando es oportunidad, y esto quiere decir qué tan a tiempo llega lo que se pide, lo que depende de la capacidad de respuesta tanto del proveedor como del sistema, entonces, ¿el sistema responde rápido?**

Se tienen problemas con la plataforma del SEACE, nos crea inconvenientes porque es una plataforma que ha sido desarrollada por los propios funcionarios del OSCE o CONSUCODE en esa oportunidad, pero se ha quedado en una versión BETA. Este sistema debe estar actualizándose constantemente, y con la cantidad de operaciones que soporta, me parece que necesita reforzarse.

- l. ¿Qué aspectos o qué problemas tiene?**

Específicamente en la plataforma de convenio marco, no sabría decirte. Pero por ejemplo en las convocatorias, el SEACE es un sistema en el que están registradas todas las compras públicas y todos los pasos para las compras se tienen que registrar acá. Una parte pequeña es el convenio marco. Pero lo demás son las convocatorias, toda la información de las entidades tiene que ser llenada en el sistema, elevar archivos, y esto resulta engorroso. Solamente porque hay una cantidad grande de información y resulta en que el sistema se cuelgue. Por ejemplo, estás llenando los datos y te demoras 15 minutos y quieres grabarlo y no graba, quieres grabarlo y se borra. Entonces hay un tema aquí.

- m. Sobre la capacidad de respuesta de los proveedores, la ley dice que tienen que entregar en 3 días, ¿lo realizan así?**

Sí

- n. Analizando un poco los montos para hacer convenio marco, se da el caso de que muchas unidades ejecutoras compran por exoneración a pesar de tener el convenio marco.**

No debe darse, porque está contra la ley. No debes exonerar si la ley te dice que tienes que comprar por convenio marco.

- o. Dado que es ilegal pero no imposible, ¿qué causal puede justificar estas exoneraciones?**

Depende, porque no todos los útiles de escritorio están en el convenio marco. Si el bien que quiero no se encuentra dentro de la lista del convenio marco entonces puedo sacar un proceso de selección clásico y no es contado como exoneración.

- p. Tengo entendido que el OSCE considera que haya un mínimo de acreditados de convenio marco ¿cuántos hay en esta entidad?**

El mínimo será uno. Pero aquí todos pueden usarlo, salvo en la plataforma de pasajes aéreos porque es un código especial. Pero todos los que tengan convenio marco pueden girar órdenes.

- q. ¿El personal es capacitado para el convenio marco, el OSCE los capacita, se capacitan por su cuenta?**

He contratado gente que ya conoce el convenio marco y no necesita aprender. Ha recibido capacitaciones en otros lados. Por lo menos en esta entidad todos saben.

- r. ¿Cómo realizan el seguimiento a estos procesos de convenio marco?**

El seguimiento es igual que si fuera un procedimiento clásico, hay un analista encargado de hacer el seguimiento.

- s. Entonces, ¿también es similar para dar la conformidad y realizar el pago?**

En este caso de útiles yo asumo la compra como de logística y yo doy la conformidad lo mismo que para la orden de pago.

Dentro de los servicios más comunes como el agua, yo asumo, y firmo la conformidad, porque cómo le voy a pedir a cada área usuaria que me dé su conformidad, en este caso también todo el mundo lo usa. Es así salvo que me pidan una cantidad extremadamente grande.

- t. ¿Existe algún mecanismo formal por el cual se pueda dar *feedback* al proveedor, o de lo contrario lo hacen de manera informal?**

No, lo que podríamos saber es que si el proveedor me falló, entonces ya no le vuelvo a comprar.

- u. Y puede ver el record del proveedor, o sea si le falló, no a usted, ¿pero a otras entidades?**

Creo que no hay esa opción en el sistema.

- v. **Finalmente, ¿ustedes hacen las órdenes de compra desde una cuestión de gestión de inventarios, o sea cuando se está acabando vuelvo a llenar al tope lo que necesito?**

Se trabaja con un stock de seguridad. Mi almacén tiene que tener un stock que me asegure que se tenga disponibilidad de bienes. Yo mismo veo la disponibilidad y solicito. Nosotros somos una entidad nueva, por ejemplo cuando llegamos a fines de febrero aquí no existía nada. Todo era prestado o alquilado. Almacén no existía, recién ha llegado el almacenero yo mismo lo manejaba. Como es una entidad nueva recién se está creando todos los mecanismos. Pero la idea es no tener el quiebre de stock especialmente para los bienes de mayor rotación, como el papel.

- w. **A parte de los útiles de escritorio, ¿qué otros bienes le interesaría que entren al convenio marco?**

Difícil que sean las computadoras o impresoras, por la tecnología es complicado. Combustible, antes había de SOAT.

Preguntas al analista de logística

- a. **¿Cuáles son las diferencias entre el convenio marco actual y el del 2007?**

El tema de los filtros. Antes tenías que entrar a una consola diferente a la que hay. Ahora entras a la consola y aplicas los filtros como las características del producto y te permite seleccionar rápidamente. Esto va al carrito y ya tienes tu compra. Antes no era así, antes era general y tenías que ir uno por uno. Esa es la única diferencia resaltante, de ahí la operatividad es la misma.

- b. **¿Es más rápido?**

Es bastante rápido, y también en cuanto a la selección de ofertas. O sea, en diferencia a años anteriores ha aumentado la capacidad de oferta. Es bastante rápido tanto en útiles como en pasajes. Pero cada uno tiene distintos tipos de operaciones, el tema de pasajes se diferencia bastante del tema de útiles de escritorio en el plazo de publicar las órdenes y en el plazo de pago.

- c. **¿Este sistema te permite verificar si hay disponibilidad presupuestal o el mecanismo es el mismo?**

No, esto es totalmente diferente porque tienes que verificar la disponibilidad presupuestal dentro de la entidad.

- d. **¿Es posible verificar el record de los proveedores con las otras entidades?**

Si lo puedes hacer pero en SIGA, no por convenio marco. Lo que puedes comparar es precio y conveniencia en distancia. El sistema te da el flete y todo. Importa mucho el criterio del usuario que realice la compra.

7. Entrevista al Jefe del Órgano Encargado de contrataciones – OEC

Nombre: Roxana Rodríguez	Cargo: Jefe de Compras	
Tiempo en el cargo:	Área: Compras	
Entidad: PRONAA	Fecha: 02.08.12	Hora: 4:40am

- a. **¿Cuáles son las principales diferencias entre el Convenio Marco implementado en el año 2007 con el implementado en el 2010?**

No desempeñaba funciones cuando estaba dicho Convenio Marco Vigente

- b. **¿Cuál es la importancia del factor geográfico en las contrataciones?**

Las compras del PRONAA se realizan de manera centralizada para Lima y los equipos descentralizados realizan sus comprar para sus áreas.

Si se realiza una compra nacional se especifica la cantidad, el tipo de entrega y el lugar de entrega.

Para el caso del convenio marco, se indica en la plataforma el lugar de entrega y el proveedor cotiza el costo, cargando los gastos de distribución al comprador.

c. ¿Cuáles considera que son las principales debilidades del sistema de contrataciones?

La programación de contrataciones:

- Generalmente no hay una programación adecuada, esto se debe en muchos casos por la disponibilidad presupuestal dada las modificaciones y la expectativa por las ampliaciones.
- Luego, las modificaciones en los beneficiarios también generan actualizaciones constantes en los procesos de compra. Dichas modificaciones pueden durar hasta dos meses, factor que afecta los procesos.

El personal:

- El personal es un factor clave en las áreas de contratación.
- Depende de la dimensión de la entidad, para una entidad promedio que maneja aproximadamente 100 procesos se emplean 5 personas.
- Para el caso del PRONAA, se manejan en promedio 160 procesos y el área de contrataciones tiene dos grupos.

d. ¿Cuándo se inició la implementación de las TIC's al sistema de compras? ¿Cómo fue el proceso de implementación?

No se aplica

e. ¿Cuál es la importancia de Perú-Compras?

Es una buena iniciativa; sin embargo, tiene restricciones y problemas.

f. ¿Qué factores son necesarios para su implementación?

Se debe fortalecer el tema de cultura organizacional y de capacidades en los operadores logísticos. Este fortalecimiento debe centrarse en la capacitación de los operadores logísticos y demás actores.

g. ¿Por qué hay tantas exoneraciones a pesar de haberse implementado otras modalidades de contratación?

La única causal que podría tomarse como válida es la de desabastecimiento inminente.

h. ¿Entonces, el Convenio Marco no responde a la necesidad de comprar rápido?

Lo que se tiene que buscar en la justificación de la exoneración, esta práctica se da a través de un informe del área de contrataciones y se aprueba la exoneración mediante una resolución.

i. ¿Cuántas personas en el área son acreditadas para usar el convenio marco? ¿Cuántas personas hay en total en el área de abastecimiento?

Hay dos personas acreditadas en el PRONAA

Se debe tomar en cuenta la rotación del personal y la cantidad de procesos que se manejan a través del Convenio Marco

También se deben cubrir contingencias, en caso uno de los especialistas certificados en el Convenio Marco sale de vacaciones uno debe cubrir el trabajo de dos.

El manejo de cuantos especialistas es una decisión de gestión en las entidades.

Las compras por Convenio Marco se manejan a través de Órdenes de compra las cuales se imprimen y se manejan electrónicamente.

j. ¿El área cuenta con personal acreditado por el OSCE en el uso del Convenio Marco? ¿Cuántos?

Cuentan con dos personas certificadas.

k. Si no se encuentran los acreditados, ¿cómo proceden con la compra? ¿Es posible realizar un proceso de exoneración?

Tienen / no aplica.

l. ¿Cómo se realiza un proceso de exoneración para el convenio marco?

No se realizan.

m. ¿Cómo es el manejo de las conformidades?

La conformidad tiene que calzar entre lo que se entrega con lo que se solicitó, las modificaciones afectan estas órdenes de compra y los procesos de certificación para conformidades.

Se dan negociaciones con los proveedores para modificación contractuales que luego deben ser regularizadas; sin embargo, estas no se realizan de manera inmediata, este tiempo extra afecta la emisión de conformidades.

También se encuentran problemas con las áreas usuarias o almacenes los cuales se ven afectados por temas subjetivos.

n. ¿Existe algún mecanismo formal por el cual se pueda dar *feedback* al proveedor, o de lo contrario lo hacen de manera informal?

Algunas instituciones tienen implementada la certificación de proveedores. Dan fichas de calificación de proveedores en las cuales las áreas usuarias luego de certificar califican el cumplimiento del proveedor y llenan el formato.

Se realiza un seguimiento de dichas fichas para procurar no contratar a los proveedores que tengan un mal rendimiento.

Para el caso del papel se evalúa el uso de secadoras pues, la humedad de algunos almacenes afecta la calidad del papel generando fallas en la impresión.

Luego también se analiza la dirección de la fibra del papel, en horizontal o vertical pues también afectan la calidad de la impresión.

Anexo 8: Guías de entrevista empleadas

I. Guía de entrevista para el Área Usuaria

Buenas, tardes/ días soy _____ y gracias por ayudarnos con esta entrevista para nuestra tesis para licenciatura en Gestión Pública. La estamos haciendo sobre la modalidad de Convenio Marco de Útiles de Escritorio. Queremos ver cómo es aplicada en las 5 entidades que más compran. Tenemos preparadas una serie de preguntas cortas que y esta reunión no debería tomar más de 25 minutos.

Aclarar que los útiles de escritorio son lapiceros, papel, resaltadores y que tóner no está incluido en este Convenio Marco.

Se le explica la dinámica de las tarjetas que es la siguiente: “Algunas preguntas que vamos a hacer son valorativas, por lo que tenemos estas tarjetas (Se entregan las tarjetas marcadas del 1 al 5 con sus explicaciones) para que las pueda responder con mayor facilidad”.

Las letras cursivas a lo largo del contenido de esta guía deben ser tomadas como indicaciones para el entrevistador y deben ser revisadas previas a la entrevista.

(En la entrevista se tendrán dos documentos, uno para entregar, en caso lo solicite el entrevistado y otra para el entrevistador, ambos documentos son diferentes)⁵⁴

⁵⁴ El documento del entrevistador es una guía de preguntas completa con anotaciones específicas sobre cada pregunta mientras que el documento del entrevistado contiene de manera breve las preguntas de la entrevista, con la finalidad de eliminar la tención con respecto al contenido de la entrevista.

Preguntar: “Lo podemos grabar para facilidad de la entrevista con fin únicamente académico para la tesis”. Si el entrevistado responde que no, entonces le aseguramos que lo que diga no será citado, solo su nombre aparecerá en la lista de entrevistados.

Sobre la eficiencia:

- a. Cuando envía un requerimiento de útiles de escritorio, ¿en cuántos días en promedio es atendido? Preguntar para el 2010 y el 2012. Si existe gran variación en las respuestas, preguntar “por qué considera que sucede así”. Aclarar que la pregunta no es por el cuadro de necesidades anual que es para el PAC, sino para las compras regulares.

2010		
2012		

- b. ¿Con cuánta anticipación envía dicho requerimiento? Preguntar para el 2010 y el 2012. Si existe gran variación en las respuestas, preguntar “por qué considera que esto sucede”

2010		
2012		

Sobre la eficacia

- c. Sobre útiles de escritorio, le llegó lo que solicitó en:

	2010	2011	2012	Por qué
Cantidad				
Descripción del producto				
Calidad				

Se debe tomar en cuenta que las variables pueden haber cambiado con los años y con el ingreso del Convenio Marco, por eso preguntar sobre los 3 años. Esperar respuestas de SI/ NO y en caso sea NO preguntar “por qué”.

En caso pregunten por “calidad”, esta se entiende como la capacidad del producto (insumo) para cumplir la actividad. Por ejemplo: “El papel bond A4 que se recibe no sirve para impresiones ni fotocopias”.

Sobre la oportunidad:

Con las tarjetas:

- d. Cuando solicita útiles de escritorio, ¿estos llegan antes, después o en el momento que los necesita? Preguntar para el 2010 y el 2012. Si existe gran variación en las respuestas, preguntar “por qué considera que sucede así”.

2010		
2012		

Conclusión:

Con las tarjetas:

- e. Con respecto a años anteriores, considera que ha habido cambios en los siguientes aspectos. Preguntar la variación con respecto al 2010, cuando no había Convenio Marco. Para todos los casos preguntar por posibles factores de variación. En las tarjetas son las respuestas de Mejor – Sin Variación – Peor.

	Variación	Factores de variación
Plazos		

Sobre la satisfacción:

Con las tarjetas:

- f. Sobre los útiles de escritorio recibidos, ¿qué tan satisfecho estás con ellos? Preguntar por los factores que afectan su satisfacción.

2010	2011	2012	Factores de satisfacción

Se debe tomar en cuenta que las variables pueden haber cambiado con los años y con el ingreso del Convenio Marco, por eso preguntar sobre los 3 años. Considerar que puede que estos bienes hayan sido de calidad, mas esta resulte indiferente para la satisfacción del usuario.

Datos Generales:

Nombre completo:	
Tiempo en el cargo:	Centro de estudios superiores:
Grado académico:	Cuenta con computadora en casa: Si - No
Tiempo dedicado a la computadora:	

II. Guía de entrevista para el Acreditado en Convenio Marco

Buenas, tardes/ días soy _____ y gracias por ayudarnos con esta entrevista para nuestra tesis para licenciatura en Gestión Pública. La estamos haciendo sobre la modalidad de Convenio Marco de Útiles de Escritorio. Queremos ver cómo es aplicada en las 5 entidades que más compran. Tenemos preparadas una serie de preguntas cortas que y esta reunión no debería tomar más de 25 minutos.

Se le explica la dinámica de las tarjetas que es la siguiente: “Algunas preguntas que vamos a hacer son valorativas, por lo que tenemos estas tarjetas (Se entregan las tarjetas marcadas del 1 al 5 con sus explicaciones) para que las pueda responder con mayor facilidad”.

Las letras cursivas a lo largo del contenido de esta guía deben ser tomadas como indicaciones para el entrevistador y deben ser revisadas previas a la entrevista.

(En la entrevista se tendrán dos documentos, uno para entregar, en caso lo solicite el entrevistado y otra para el entrevistador, ambos documentos son diferentes)⁵⁵

Preguntar: “Lo podemos grabar para facilidad de la entrevista con fin únicamente académico para la tesis”. Si el entrevistado responde que no, entonces le aseguramos que lo que diga no será citado, solo su nombre aparecerá en la lista de entrevistados.

Sobre la eficiencia:

1. Cuando le envían un requerimiento de útiles de escritorio y no se está en el catálogo electrónico ¿le avisa al área usuaria? Son respuestas de SI/NO y luego preguntar “por qué”.
2. Luego, ¿qué medidas toma? Puede señalar más de una opción.
 - a) Realiza una exoneración
 - b) Realiza un procedimiento clásico regular
 - c) Otros
3. Al momento de realizar el proceso de compra de los útiles de escritorio, en promedio, cuánto tiempo se demora en:

⁵⁵ El documento del entrevistador es una guía de preguntas completa con anotaciones específicas sobre cada pregunta mientras que el documento del entrevistado contiene de manera breve las preguntas de la entrevista, con la finalidad de eliminar la tención con respecto al contenido de la entrevista.

	2010	2012
Revisar el catálogo		
Solicitar la disponibilidad presupuestal		
Generar la orden de compra		
Cuánto tiempo le toma al almacén enviar la recepción de los bienes		
Plazo de entrega de los bienes		

Plazo de entrega comprende el plazo entre el envío de la orden de compra hasta que el producto llega a la entidad (almacén).

Con las tarjetas

4. Sobre las compras de útiles de escritorio por Convenio Marco, qué tan eficiente considera que son en: *Preguntar por posibles factores que afectan la eficiencia.*

	2010	2012	Factores de eficiencia
Tiempo empleado en el proceso			
Costo de realizar la compra			

Se entiende que “tiempo empleado en el proceso” comprende desde que se recibe el requerimiento hasta que se sube al sistema la orden de compra. Para el 2010 abarca desde los actos preparatorios hasta la firma del contrato.

Por “costo de realizar un proceso” se entiende el empleo de recursos (humanos, materiales, financieros y tiempo) necesarios para llevar a cabo el proceso de compra.

Con las tarjetas:

5. Cuál ha sido la variación anual de los precios de los útiles de escritorio: *preguntar por posibles factores de variación.*

2010 – 2011	2011 – 2012	Factores de variación

Con las tarjetas:

6. Cuál ha sido la variación anual en el tiempo de compra de útiles de escritorio: *preguntar por posibles factores de variación.*

2010 – 2011	2011 – 2012	Factores de variación

“Compra de útiles” entendido desde la recepción del requerimiento hasta que el producto llega a la entidad.

Sobre la eficacia:

Con las tarjetas:

7. El objetivo del Convenio Marco es facilitar la compra de los útiles de escritorio, ¿qué tan eficaz considera que es la modalidad para cumplir con este objetivo? *Preguntar por posibles factores que afectan la eficacia.*

2011		
2012		

Se entiende por eficacia el grado de cumplimiento de un objetivo, en este caso es el éxito de la compra en la calidad, la descripción del producto y la cantidad requerida.

Sobre la oportunidad:

8. Una vez que envía la solicitud de orden electrónica al proveedor, ¿en promedio, cuántos días se demora en responder?

2011	2012

9. En promedio, ¿a cuántos proveedores consulta disponibilidad de stock para una compra?

10. ¿Qué sucede si el proveedor rechaza la orden electrónica? (PREGUNTA ABIERTA)
11. ¿Hay alguna manera de evitar este problema?

Conclusión:

12. *Con las tarjetas:*

Con respecto a años anteriores, considera que ha habido cambios en los siguientes aspectos. *Preguntar la variación con respecto al 2010, cuando no había Convenio Marco. Para todos los casos preguntar por posibles factores de variación. En las tarjetas son las respuestas de Mejor – Sin Variación – Peor*

	Variación	Factores de variación
Plazos		
Precios		
Calidad de los bienes		
Cantidad de proveedores		
Procesos transparentes - <i>Aclarar que es que exista la posibilidad de que haya rendición de cuenta.</i>		
Condiciones y beneficios (ofertas por mayor, promociones, etc.)		

Sobre la satisfacción:

13. Considera que el Convenio Marco tiene que mejorar en: *Preguntar las razones de las opciones elegidas*
- Plazos más cortos
 - Mejores precios
 - Calidad de los proveedores – *Capacidad del proveedor de entregar lo solicitado en buen estado y a tiempo.*
 - Mayor cantidad de proveedores
 - Procesos más transparentes
 - Plataforma más amigable - *Posibilidad de manejar los datos en cuadros comparativos y conseguir mejor información.*
 - Personal con mayor capacitación
 - Operatividad del sistema –*La capacidad del sistema de funcionar a velocidad regular, es decir, sin colgarse.*
 - Otros

14. *Con las tarjetas:*

Sobre los útiles de escritorio recibidos, ¿qué tan satisfecho está con ellos? *Preguntar por los factores que afectan su satisfacción.*

2010	2011	2012	Factores de satisfacción

Se debe tomar en cuenta que las variables pueden haber cambiado con los años y con el ingreso del Convenio Marco, por eso preguntar sobre los 3 años. Considerar que puede que estos bienes hayan sido de calidad, mas esta resulte indiferente para la satisfacción del usuario.

15. *Con las tarjetas:*

Finalmente ¿qué tan satisfecho se encuentra con dicha modalidad? *Preguntar por los factores que afectan su satisfacción*

Preguntas adicionales:

16. ¿Qué cantidad de procesos de compras ejecutan al año?
17. ¿Qué cantidad de procesos de compras de útiles de escritorio ejecutan a través de Convenio Marco al año?

Datos Generales:

<i>Nombre completo:</i>	
<i>Tiempo en el cargo:</i>	<i>Centro de Estudios superiores:</i>
<i>Grado Académico:</i>	<i>Cuenta con computadora en casa: Si - No</i>
<i>Tiempo dedicado a la computadora:</i>	

III. Guía de entrevista para el Jefe del Área de Compras

Buenas, tardes/ días soy _____ y gracias por ayudarnos con esta entrevista para nuestra tesis para licenciatura en Gestión Pública. La estamos haciendo sobre la modalidad de Convenio Marco de Útiles de Escritorio. Queremos ver cómo es aplicada en las 5 entidades que más compran. Tenemos preparadas una serie de preguntas cortas que y esta reunión no debería tomar más de 25 minutos.

Se le explica la dinámica de las tarjetas que es la siguiente: “Algunas preguntas que vamos a hacer son valorativas, por lo que tenemos estas tarjetas (Se entregan las tarjetas marcadas del 1 al 5 con sus explicaciones) para que las pueda responder con mayor facilidad”.

Las letras cursivas a lo largo del contenido de esta guía deben ser tomadas como indicaciones para el entrevistador y deben ser revisadas previas a la entrevista.

(En la entrevista se tendrán dos documentos, uno para entregar, en caso lo solicite el entrevistado y otra para el entrevistador, ambos documentos son diferentes)⁵⁶

Preguntar: “Lo podemos grabar para facilidad de la entrevista con fin únicamente académico para la tesis”. Si el entrevistado responde que no, entonces le aseguramos que lo que diga no será citado, solo su nombre aparecerá en la lista de entrevistados.

⁵⁶ El documento del entrevistador es una guía de preguntas completa con anotaciones específicas sobre cada pregunta mientras que el documento del entrevistado contiene de manera breve las preguntas de la entrevista, con la finalidad de eliminar la tención con respecto al contenido de la entrevista.

Introducción:

1. ¿Cómo ha ido evolucionando la cantidad de compras de útiles de escritorio? *No es necesario que conteste con montos, sino con tendencias de más o menos.*
2. ¿Cuáles son las principales diferencias entre el convenio anterior y el actual?
 - a) Personal con mayor capacitación
 - b) Plazos más cortos
 - c) Mejor calidad de los bienes
 - d) Mejores precios
 - e) Mayor cantidad de proveedores
 - f) Plataforma más amigable
 - g) Operatividad del sistema
 - h) Procesos más transparentes
 - i) Otros
3. ¿Cómo se maneja el almacén de útiles de escritorio? *Esperar una respuesta abierta y luego se clasificará según los modelos de gestión.*

Sobre la eficiencia:

4. *Con las tarjetas:*

Cuál ha sido la variación anual en el tiempo de compra de útiles de escritorio: *preguntar por posibles factores de variación.*

2010 – 2011	2011 – 2012	Factores de variación

Compra de útiles entendida desde que el área de compras recibe el requerimiento hasta que el producto llega a la entidad.

5. *Con las tarjetas:*

Cuál ha sido la variación anual de los precios de los útiles de escritorio: *preguntar por posibles factores de variación.*

2010 – 2011	2011 – 2012	Factores de variación

6. *Con las tarjetas:*

Sobre las compras en Convenio Marco, qué tan eficiente considera que son en: *preguntar por posibles factores que afectan la eficiencia.*

	2010	2012	Factores de eficiencia
Tiempo empleado en el proceso			
Costo de realizar la compra			

Se entiende que “tiempo empleado en el proceso” comprende desde que se recibe el requerimiento hasta que se sube al sistema la orden de compra. Para el 2010 abarca desde los actos preparatorios hasta la firma del contrato.

Por “costo de realizar un proceso” se entiende el empleo de recursos (humanos, materiales, financieros y tiempo) necesarios para llevar a cabo el proceso de compra.

Sobre la eficacia:

7. Sobre útiles de escritorio le llegó lo que solicitó en:

	2010	2011	2012	Por qué
Cantidad				
Descripción del producto				
Calidad				

Se debe tomar en cuenta que las variables pueden haber cambiado con los años y con el ingreso del Convenio Marco, por eso preguntar sobre los 3 años. Esperar respuestas de SI/ NO y en caso sea NO preguntar “por qué”.

En caso pregunten por “calidad”, esta se entiende como la capacidad del producto (insumo) para cumplir la actividad. Por ejemplo: “El papel bond A4 que se recibe no sirve para impresiones ni fotocopias”

8. Con las tarjetas:

El objetivo del Convenio Marco es facilitar la compra de los útiles de escritorio, ¿qué tan eficaz considera que es la modalidad para cumplir con este objetivo? *preguntar por posibles factores que afectan la eficacia.*

2011		
2012		

Se entiende por eficacia el grado de cumplimiento de un objetivo.

Sobre la oportunidad:

9. Con las tarjetas:

Cuando las áreas usuarias solicitan útiles de escritorio, estos llegan antes, después o en el momento que los necesitan. *Preguntar para el 2010 y el 2012. Si existe gran variación en las respuestas, preguntar por posibles factores de variación.*

2010		
2012		

Conclusión:

10. Con las tarjetas:

Con respecto a años anteriores, considera que ha habido cambios en los siguientes aspectos. *Preguntar la variación con respecto al 2010, cuando no había Convenio Marco. Para todos los casos preguntar por posibles factores de variación. En las tarjetas son las respuestas de Mejor – Sin Variación – Peor.*

	Variación	Factores de variación
Plazos		
Precios		
Calidad de los bienes		
Cantidad de proveedores		
Procesos transparentes - <i>Aclarar que es que exista la posibilidad de que haya rendición de cuenta.</i>		
Condiciones y beneficios (ofertas por mayor, promociones, etc.)		

Sobre la satisfacción:

11. Considera que el Convenio Marco tiene que mejorar en: *Preguntar las razones de las opciones elegidas*
- a) Plazos más cortos
 - b) Mejores precios
 - c) Calidad de los proveedores – *Capacidad del proveedor de entregar lo solicitado en buen estado y a tiempo.*
 - d) Mayor cantidad de proveedores
 - e) Procesos más transparentes
 - f) Plataforma más amigable - *Posibilidad de manejar los datos en cuadros comparativos y conseguir mejor información.*
 - g) Personal con mayor capacitación
 - h) Operatividad del sistema –*La capacidad del sistema de funcionar a velocidad regular, es decir, sin colgarse.*
 - i) Otros

12. *Con las tarjetas:*

Sobre los útiles de escritorio recibidos, ¿qué tan satisfecho está con ellos? *Preguntar por los factores que afectan su satisfacción.*

2010	2011	2012	Factores de satisfacción

Se debe tomar en cuenta que las variables pueden haber cambiado con los años y con el ingreso del Convenio Marco, por eso preguntar sobre los 3 años. Considerar que puede que estos bienes hayan sido de calidad, mas esta resulte indiferente para la satisfacción del usuario.

13. *Con las tarjetas:*

Finalmente qué tan conforme se encuentra con: *Para todos los casos preguntar por los factores que afectan su satisfacción.*

- a) Beneficios adicionales
- b) Oportunidad en las compras
- c) Disminución del costo administrativo de realizar procesos clásicos

14. *Con las tarjetas:*

¿Qué tan satisfecho se encuentra con dicha modalidad? *Preguntar por los factores que afectan su satisfacción.*

Preguntas adicionales: Preguntarlas con el mayor tacto posible

- 15. ¿Cuántas personas trabajan en el área de contrataciones?
- 16. ¿Existe un área especializada que vea la plataforma de Convenio Marco?
- 17. ¿Cuántas personas ejecutan los procesos de Convenio Marco de útiles de escritorio?
- 18. ¿Qué atributos considera usted que debe tener un acreditado en Convenio Marco?
- 19. ¿Cuál es el salario promedio del equipo de contrataciones?

Datos Generales:

Nombre completo:	
Tiempo en el cargo:	Centro de Estudios superiores:
Grado Académico:	Cuenta con computadora en casa: Si - No
Tiempo dedicado a la computadora:	

IV. Guía de entrevista para el Encargado de Almacén

Buenas, tardes/ días soy _____ y gracias por ayudarnos con esta entrevista para nuestra tesis para licenciatura en Gestión Pública. La estamos haciendo sobre la modalidad de Convenio Marco de Útiles de Escritorio. Queremos ver cómo es aplicada en las 5 entidades que más compran. Tenemos preparadas una serie de preguntas cortas que y esta reunión no debería tomar más de 25 minutos.

Se le explica la dinámica de las tarjetas que es la siguiente: “Algunas preguntas que vamos a hacer son valorativas, por lo que tenemos estas tarjetas (Se entregan las tarjetas marcadas del 1 al 5 con sus explicaciones) para que las pueda responder con mayor facilidad”.

Las letras cursivas a lo largo del contenido de esta guía deben ser tomadas como indicaciones para el entrevistador y deben ser revisadas previas a la entrevista.

(En la entrevista se tendrán dos documentos, uno para entregar, en caso lo solicite el entrevistado y otra para el entrevistador, ambos documentos son diferentes)⁵⁷

Preguntar: “Lo podemos grabar para facilidad de la entrevista con fin únicamente académico para la tesis”. Si el entrevistado responde que no, entonces le aseguramos que lo que diga no será citado, solo su nombre aparecerá en la lista de entrevistados.

Introducción:

1. ¿Mantiene un nivel de inventario de útiles de escritorio? Esperar una respuesta abierta y operativa
2. ¿Cuando llegan los productos a almacén, tiene que emitir una conformidad?. Esperar respuestas de SI/NO y preguntar, ¿Cuánto tiempo se demora dándola?

Sobre la eficiencia:

3. Cuando llegan los productos a almacén los útiles de escritorio, en promedio, cuánto tiempo se demora en:

	2010	2012
Enviar los útiles a las áreas usuarias		

Sobre la eficacia:

4. Sobre útiles de escritorio le llegó lo que solicitó en:

	2010	2011	2012	Por qué
Cantidad				
Descripción del producto				
Calidad				

⁵⁷ El documento del entrevistador es una guía de preguntas completa con anotaciones específicas sobre cada pregunta mientras que el documento del entrevistado contiene de manera breve las preguntas de la entrevista, con la finalidad de eliminar la tención con respecto al contenido de la entrevista.

Se debe tomar en cuenta que las variables pueden haber cambiado con los años y con el ingreso del Convenio Marco, por eso preguntar sobre los 3 años. Esperar respuestas de SI/ NO y en caso sea NO preguntar “por qué”.

En caso pregunten por “calidad”, esta se entiende como la capacidad del producto (insumo) para cumplir la actividad. Por ejemplo: “El papel bond A4 que se recibe no sirve para impresiones ni fotocopias”.

Sobre la oportunidad:

5. *Con las tarjetas:*

Para mantener el nivel de inventarios adecuado, cuando solicita útiles de escritorio, estos llegan antes, después o en el momento que los necesita. *Preguntar para el 2010 y el 2012. Si existe gran variación en las respuestas, preguntar por los posibles factores de variación.*

2010		
2012		

Sobre la satisfacción:

6. *Con las tarjetas:*

Sobre los útiles de escritorio recibidos, ¿qué tan satisfecho estás con ellos? *Preguntar por los factores que afectan su satisfacción.*

2010	2011	2012	Factores de satisfacción

Se debe tomar en cuenta que las variables pueden haber cambiado con los años y con el ingreso del Convenio Marco, por eso preguntar sobre los 3 años. Considerar que puede que estos bienes hayan sido de calidad, mas esta resulte indiferente para la satisfacción del usuario.

Datos Generales:

<i>Nombre completo:</i>	
<i>Tiempo en el cargo:</i>	<i>Centro de estudios superiores:</i>
<i>Grado académico:</i>	<i>Cuenta con computadora en casa: Si - No</i>
<i>Tiempo dedicado a la computadora:</i>	

Anexo 9: Matriz de Resultados

	OEC	Almacén	Área usuaria		
	Jefe de compras	Acreditado en CM	Encargado de almacén		
N° personas	6	6	6	18	
Eficacia	Calidad	La mayoría señaló que hubo calidad en los útiles de escritorio en el 2010 y para el 2012 todos señalaron que percibieron calidad en los útiles de escritorio. En general todos perciben que la calidad ha aumentado	Casi todos los entrevistados señalaron mejoría en la calidad de los útiles de escritorio desde la introducción del Convenio Marco	Todos los entrevistados manifestaron que los productos son de calidad o que cuentan con la calidad necesaria para cumplir con sus funciones.	La mitad señaló que para el 2010 no hubo calidad en los útiles, pero a raíz la introducción de la modalidad en el 2011, más de la mitad señaló que encuentra calidad en los productos en el 2012. Asimismo, la mayoría señaló mejoría con respecto a la calidad por la introducción del Convenio Marco; mientras que 6 dijeron que empeoró
	Cantidad	La mayoría señaló que recibieron la cantidad requerida de útiles en el 2010 y el 2012	<i>Son los encargados del proceso de compra por lo que su respuesta no es imparcial (no pueden ser juez y parte)</i>	En el 2010 todos los entrevistados manifestaron que recibieron la cantidad de útiles que se solicitaron y para el 2012 todos los entrevistados manifestaron lo mismo	La mitad señaló que para el 2010 no les fue entregada la cantidad requerida de útiles, lo cual mejoró para el 2012 ya que la mayoría señaló se regularizó
	Descripción del Producto	La mayoría señaló que se cumplió con la descripción de los útiles en el 2010 y todos señalaron que se cumplió con ella en el 2012	<i>Son los encargados del proceso de compra por lo que su respuesta no es imparcial (no pueden ser juez y parte)</i>	Todos los entrevistados manifestaron que los productos llegaron acorde con la descripción solicitada en el 2010 y 2012	La mayoría de las personas señaló que para el 2010 y 2012 recibieron la descripción de producto requerida
	Conclusión	Para el 2011 la mitad considera que el Convenio Marco es eficaz y la otra mitad que es muy eficaz. Lo mismo sucede para el 2012	Todos los entrevistados manifiestan que el Convenio Marco es eficaz o muy eficaz para facilitar la compra de útiles de escritorio		

	OEC	Almacén	Área usuaria
	Jefe de compras	Acreditado en CM	Encargado de almacén
N° personas	6	6	6
	eficiente y dos muy eficiente en costos	mientras que para el 2012, la totalidad de los entrevistados manifiesta que los costos de realizar la compra son eficientes o muy eficientes	
Oportunidad	<p>Para el 2010 la mayoría sostiene que llega a tiempo (4 de 6) y dos señalan que llegaban tarde</p> <p>Para el 2012 todos señalan que llegan en el momento en que se necesitan</p>	<p>Todos los entrevistados manifiestan que la atención por parte de los proveedores tenía mucha variación dependiendo de su stock</p> <p>La mitad de los entrevistados señaló que el tiempo de entrega de los proveedores es de 1 a 2 días mientras que la otra mitad señala que el proveedor demora de 3 a 4 días en la atención</p>	<p>Para el 2010 la totalidad de los entrevistados señaló que la entrega de los útiles es oportuna a almacén y para el 2012 la totalidad de los entrevistados señaló lo mismo</p> <p>La mayoría señaló que los útiles llegaron a tiempo en el 2010 y en el 2012</p>
Satisfacción	<p>Todos señalaron que un aspecto de mejora es la operatividad del sistema y, también la mayoría que la plataforma debe ser más amigable</p> <p>La mitad considera que se ha mejorado en la transparencia y la otra mitad considera que no ha habido variación</p> <p>Para el 2010: 3 están satisfechos con los útiles, 2 indiferentes y uno insatisfecho. Mientras que para el 2012 la mayoría está muy satisfecho o satisfecho con los útiles</p> <p>La mayoría está satisfecho o muy</p>	<p>Todos indicaron mejoría en la transparencia del proceso con el ingreso del Convenio Marco</p> <p>Para el 2010 casi todos señalaron estar indiferente o insatisfecho acerca de los útiles de escritorio. Mientras que para el 2012 casi todos los entrevistados señala que se encuentra satisfecho o muy satisfecho con los útiles de escritorio</p> <p>Casi la totalidad de los entrevistados señala que se encuentra satisfecho o muy satisfecho con la modalidad</p> <p>El total de los entrevistados recomienda</p>	<p>Para el 2010 casi la totalidad de los entrevistados manifestó encontrarse satisfecho con los útiles recibidos y para el 2012 la mitad de los entrevistados está satisfecho con los útiles recibidos</p> <p>La mayoría señaló que estaban satisfechos o muy satisfechos con los útiles recibidos en el 2010, igual que para el 2012</p>

	OEC	Almacén	Área usuaria
	Jefe de compras	Acreditado en CM	Encargado de almacén
Nº personas	6	6	6
	<p>satisfecho con los beneficios adicionales, pero todos están satisfechos o muy satisfechos con la oportunidad de las compras y con la disminución de los costos administrativos</p> <p>Todos están satisfechos o muy satisfechos con la modalidad</p>	<p>que el Convenio Marco debe mejorar la operatividad del sistema e incrementar las capacitaciones al personal. Además, la mitad de los entrevistados manifiesta que los plazos podrían ser más cortos, haber mejores precios, mayor calidad y cantidad de proveedores.</p>	<p>Usuarios de los útiles de escritorio</p> <p>18</p>



Anexo 10: Aspectos de mejora del Convenio Marco de Útiles de Escritorio

Según Jefe de Compras	Plazos más cortos	Mejores Precios	Calidad de los proveedores	Mayor cantidad de proveedores	Procesos más transparentes	Plataforma amigable	Operatividad del sistema	Personal con mayor capacitación	Otros
Dirección de Economía de la PNP							1		
Ministerio Público							1	1	
Poder Judicial							1		
Fuerza Aérea del Perú	1		1			1	1	1	Que tenga atención al cliente
Seguro Social de Salud	1	1	1	1			1	1	
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT		1					1	1	
TOTAL	2	2	2	1	0	1	6	4	1
Porcentaje	33%	33%	33%	17%	0%	17%	100%	67%	17%

Según Acreditado en Convenio Marco	Plazos más cortos	Mejores Precios	Calidad de los proveedores	Mayor cantidad de proveedores	Procesos más transparentes	Plataforma amigable	Operatividad del sistema	Personal con mayor capacitación	Otros
Dirección de Economía de la PNP						1	1		
Ministerio Público							1	1	
Poder Judicial						1	1		
Fuerza Aérea del Perú						1	1		
Seguro Social de Salud		1	1	1	1	1	1	1	Fiscalización del criterio de selección y evaluación a los proveedores
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT							1		Mayor cantidad de personas estén encargadas del CM
TOTAL	0	1	1	1	1	4	6	2	2
Porcentaje	0%	17%	17%	17%	17%	67%	100%	33%	33%

Anexo 11: Valor adjudicado total de útiles y papelería a nivel nacional 2006 – 2009
(Nuevos Soles)

	2006	2007	2008	2009
Tipo de Producto	Valor adjudicado	Valor adjudicado	Valor adjudicado	Valor adjudicado
Útiles de oficina	43,363,050	16,401,253	21,857,405	28,336,409
Papelería	38,387,975	51,496,753	53,760,541	33,514,599
Total	81,751,025	67,898,006	75,617,946	61,851,008

Anexo 12: Montos adjudicados de útiles de escritorio para los tipos de entidades del Estado (Nuevos soles)

Útiles de escritorio (de oficina y papelería en general)						
Tipo de Entidad	2006	2007	2008	2009	Total	Total
	Valor adjudicado	Valor adjudicado	Valor adjudicado	Valor adjudicado		
Entidad de Tratamiento Empresarial	7,593,166	3,453,828	640,303	3,381,887	15,069,184	7.18%
Entidades del FONAFE	10,396,131	11,151,324	8,585,616	4,954,287	35,087,358	16.71%
Gobierno Central	47,734,423	17,275,674	3,791,304	29,579,086	98,380,487	46.85%
Gobierno Distrital	1,816,137	2,404,204	861,651	3,717,816	8,799,808	4.19%
Gobierno Provincial	1,568,104	2,067,808	317,155	4,047,971	8,001,038	3.81%
Gobierno Regional	3,931,803	6,172,468	2,666,084	7,082,478	19,852,833	9.45%
Instancia Descentralizada	8,500,745	5,559,208	1,359,706	8,882,217	24,301,876	11.57%
Sociedad de Beneficencia Pública	210,516	83,733	8,233	205,265	507,747	0.24%
Total	81,751,025	48,168,247	18,230,052	61,851,007	210,000,331	100%

Anexo 13: Montos adjudicados de útiles y papelería a nivel nacional por procesos de selección clásicos (Nuevos Soles)

	2006	2007	2008	2009
Tipo de Producto	Valor adjudicado	Valor adjudicado	Valor adjudicado	Valor adjudicado
Útiles de oficina	43,363,050	16,401,253	8,010,642	28,336,409
Papelería	38,387,975	31,766,993	10,219,411	33,514,599
Total	81,751,025	48,168,246	18,230,053	61,851,008

Anexo 14: Principales variables geográficas que podrían afectar en el uso del Convenio

Marco

Región	Volumen de compra CM (soles)	Electrificación rural (%)	Electrificación urbana (%)	Electrificación total (%)	Comunicación rural (%)	Municipio con sistema telefónico	Municipio con sistema de telefonía	Municipio con SIAF	Municipio con acceso a Internet	Cantidad de computadoras con	Municipio con módem	módem ADSL	fibra óptica dedicada	satelital	otros
Amazonas	1,102,334	53	92	66	48	78	18	15	31	429	8	9	1	13	-
Ancash	1,888,355	79	94	86	36	149	102	64	116	1,991	17	19	-	73	7
Apurímac	1,109,402	57	96	68	46	74	50	23	30	417	7	9	1	11	2
Arequipa	2,063,625	66	97	91	49	98	61	54	83	2,107	22	29	2	28	2
Ayacucho	1,467,174	55	90	68	51	102	71	49	70	844	18	18	1	31	2
Cajamarca	1,613,463	48	93	59	29	116	72	65	77	1,653	22	22	1	20	12
Callao	3,832,460	-	95	95	-	6	4	3	6	1,030	-	5	1	-	-
Cusco	2,277,525	67	97	80	40	102	84	61	89	2,500	17	23	2	36	11
Huancavelica	1,649,925	69	94	73	48	87	57	38	62	701	9	15	-	35	3
Huánuco	3,107,806	51	91	63	54	73	44	54	38	577	10	11	-	15	2
Ica	1,326,780	73	93	90	28	41	22	35	39	779	12	17	-	5	5
Junín	2,762,180	63	97	82	55	114	74	57	78	1,735	20	26	-	18	14
La Libertad	2,301,183	51	95	82	47	77	45	49	67	1,786	14	23	1	26	3
Lambayeque	1,860,113	60	94	87	24	37	22	23	35	932	11	15	-	5	4
Lima	61,964,630	78	94	93	53	159	66	92	122	10,888	26	55	11	19	11
Loreto	352,797	31	91	69	53	50	43	44	48	705	15	16	1	15	1
Madre de Dios	496,286	39	96	79	51	9	7	5	9	95	-	-	1	7	1
Moquegua	475,333	77	97	92	51	18	14	14	17	747	-	2	3	11	1
Pasco	1,183,247	55	97	79	40	27	20	19	26	807	3	6	-	16	1
Piura	2,300,241	53	90	79	43	64	55	50	59	2,386	19	28	1	9	2
Puno	3,215,460	66	92	75	23	106	78	69	56	1,194	13	17	1	19	6
San Martín	482,122	44	96	74	59	71	47	37	59	709	11	25	1	18	4
Tacna	1,139,415	70	96	91	64	27	24	21	26	1,170	11	13	2	-	-
Tumbes	219,851	68	85	83	68	12	8	10	13	332	4	6	-	3	-
Ucayali	802,746	26	87	70	37	14	11	13	15	708	2	4	-	9	-
Total	100,994,453					1,711	1,099	964	1,271	36,793	291	413	31	442	94

Adaptado de: Reporte Anual de Operaciones en el Catálogo Electrónico del Convenio Marco de Útiles de escritorio 2012 - OSCE, Encuesta de municipalidades 2012 – INEI, Reporte de electrificación MINEM – 2012.

Anexo 15: Análisis de Correlación

	<i>Volumen de compra CM</i>	<i>Electrificación rural (%)</i>	<i>Electrificación urbana (%)</i>	<i>Electrificación total (%)</i>	<i>Comunicación rural (%)</i>	<i>Municipio con sistema informático</i>	<i>Municipio con sistema de abastecimiento</i>	<i>Municipio con SIAF</i>	<i>Municipio con acceso a internet</i>	<i>Cantidad de computadoras con internet</i>	<i>Municipio con modem analógico</i>	<i>modem ADSL</i>	<i>Fibra óptica dedicada</i>	<i>Satelital</i>	<i>Otros</i>
1.000															
0.242	1.000														
0.010	0.158	1.000													
0.294	0.260	0.344	1.000												
0.079	0.386	-0.099	-0.144	1.000											
0.457	0.452	0.116	-0.167	0.051	1.000										
0.194	0.410	0.125	-0.196	0.011	0.912	1.000									
0.507	0.414	0.033	-0.092	0.029	0.899	0.874	1.000								
0.485	0.463	0.145	0.035	0.071	0.934	0.891	0.910	1.000							
0.957	0.310	0.066	0.345	0.057	0.573	0.364	0.643	0.651	1.000						
0.421	0.381	0.021	-0.040	0.104	0.832	0.793	0.892	0.884	0.591	1.000					
0.711	0.358	0.093	0.177	0.119	0.761	0.635	0.840	0.850	0.833	0.885	1.000				

0.925	0.271	0.153	0.350	0.166	0.388	0.160	0.442	0.434	0.911	0.388	0.661	1.000			
0.030	0.372	0.134	-0.091	0.014	0.713	0.777	0.562	0.749	0.170	0.445	0.315	-0.011	1.000		
0.388	0.357	0.239	-0.002	-0.112	0.727	0.701	0.740	0.733	0.513	0.682	0.644	0.306	0.392	1.000	

El análisis de correlación permite establecer que hay una fuerte relación positiva entre la cantidad de computadoras con internet que tengan los municipios de un departamento con el volumen de compras de útiles de escritorio a través del Convenio Marco, dando un coeficiente de 95.7. Otros resultados vinculan la disponibilidad de sistemas informáticos y acceso a internet con el uso de sistemas como el SEACE, SIAF, entre otr

