



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

La Contratación Pública en el Perú

REFORZANDO CAPACIDAD Y COORDINACIÓN



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

La Contratación Pública en el Perú

REFORZANDO CAPACIDAD Y COORDINACIÓN

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2017), *La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>

ISBN 978-92-64-28134-9 (impresa)
ISBN 978-92-64-28135-6 (PDF)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública
ISSN 2414-3308 (impresa)
ISSN 2414-3316 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Portada © NickSori/Shutterstock.com; © garagestock/Shutterstock.com; © Setyo Ari Wibowo/Thenounproject.com; © Adrien Coquet/Thenounproject.com; © Yu luck/Thenounproject.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prólogo

El reciente ritmo de crecimiento ha hecho del Perú una de las economías de más rápido crecimiento en América Latina, lo que ha permitido reducir la pobreza y desigualdad, así como ofrecer una mejor calidad de vida a sus ciudadanos. Sin embargo, todavía debe hacer frente a numerosos desafíos; por ejemplo, cómo mejorar la productividad y mantener esa trayectoria de crecimiento. La contratación pública es la actividad económica directa más relevante que lleve a cabo un gobierno, y tiene un impacto significativo en la economía y la sociedad. Puede desempeñar un papel fundamental en el éxito de las reformas. La economía está sintiendo los efectos de un escándalo de corrupción mayor, relacionado con la contratación pública de grandes proyectos de infraestructura. La inversión podría verse obstaculizada como consecuencia de retrasos en algunos planes de infraestructura pública, a medida que el gobierno trate de erradicar la corrupción. Un sistema sólido de gobernanza, que asegure la integridad y la transparencia en la contratación pública, que al mismo tiempo obtenga resultados satisfactorios como producto del dinero invertido, es de suma importancia para la confianza de la ciudadanía en cualquier país. Compartir información pertinente con todas las partes interesadas, abrir las oportunidades y hacer que éstas sean iguales para los proveedores potenciales, así como garantizar procedimientos adecuados de resarcimiento y reparación, son las piedras angulares de un sistema eficaz de contratación pública.

Desde el 2016, Perú ha fortalecido su sistema de contratación pública con leyes y regulaciones mejoradas. Al igual que en muchos otros países latinoamericanos, las prácticas de contratación pública en el Perú se han centrado, desde hace mucho tiempo, en inculcar una cultura de formalidades y procedimientos entre los funcionarios de adquisiciones y otros actores. Con el nuevo marco legal de 2016, el país tiene como objetivo establecer normas que maximizarán la rentabilidad de los recursos públicos invertidos y promoverán la gestión basada en resultados en el ámbito de la contratación pública.

Si bien las nuevas reformas en el Perú son sin duda un paso positivo, el cambio real dependerá del alcance y del éxito de su puesta en práctica. Al reconocer el avance logrado hasta este momento, este reporte sugiere acciones concretas y tangibles para implementar con éxito dichas reformas. El reporte también aborda vacíos estratégicos y operativos existentes, y reflexiona sobre la manera en que el país puede avanzar hacia el establecimiento de un sistema de contratación pública congruente e integral, desarrollar una cultura de eficiencia en todos los niveles de gobierno y fortalecer el modelo de gobernanza, basado en el marco previsto por la Recomendación sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015.

La Ley del 2016 refuerza el marco institucional del sistema de contratación pública, en particular mediante la introducción de un Organismo Central de Adquisiciones (OCA) nacional, una práctica común en casi todos los países de la OCDE. En otros países de la región, Chile y Colombia, por ejemplo, un OCA eficaz ha llevado ya a la creación de centros de conocimientos especializados y de difusión del conocimiento, transformando las prácticas tradicionales. Otros objetivos de la nueva ley están asimismo armonizados con las mejores prácticas internacionales, tales como la simplificación y estandarización de los procesos de contratación pública y el incremento de la competencia.

Esta revisión de la contratación pública del Perú forma parte de un programa más amplio, a nivel País, de la OCDE con el Perú, que fue lanzado en diciembre de 2014. El programa incluye varias revisiones de políticas, participación en comités de la OCDE y apoyos a la implementación de reformas en diferentes áreas de políticas, fundamentadas en el intercambio de conocimientos entre homólogos y en proyectos de desarrollo de capacidades. En cooperación con las autoridades peruanas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y el Organismo Central de Adquisiciones (Perú Compras), la OCDE revisó las reformas recientes, así como las dificultades y desafíos relacionados con su puesta en práctica. En el marco de los doce principios de la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015, esta revisión es la evaluación más completa del sistema de contratación de un país llevada a cabo hasta la fecha por la OCDE, estableciendo un nuevo punto de referencia. Este documento fue aprobado por el Comité de Gobernanza Pública, el 16 de junio de 2017, y preparado para su publicación por el Secretariado de la OCDE.

Perú ya ha logrado reformas ambiciosas, cuyos resultados se ven reflejados en numerosos y mejores indicadores económicos y sociales. Su trayectoria y programa de reforma están alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Reconociendo la importancia de la contratación pública, los responsables políticos han modificado los marcos legales e institucionales. Ahora, la oportunidad de materializar su pleno potencial está presente. Sin embargo, lograrlo requerirá una acción colectiva, basada en una clara comprensión de las prioridades y responsabilidades. Sólo un esfuerzo coordinado de todo el espectro de actores, y de todo el sector público, llevará el sistema de contratación pública a un nivel superior y a cumplir con las promesas de la reforma.

Reconocimientos

Bajo la dirección de Janos Bertók, esta revisión fue coordinada por Paulo Magina. Los capítulos fueron escritos por Pétur Berg Matthiasson, Jennifer Moreau y Minjoo Son. Angelos Binis y Frederic Boehm contribuyeron con varias secciones y aportaron comentarios. Laura Mc Donald, Thibaut Gigou, Anaisa Goncalves, Alpha Zambou, Andrés Felipe Figueroa Samper y Randall Holden brindaron asistencia editorial y administrativa. El informe se benefició además de las reflexiones y comentarios de Pamela Salas Alfaro y Javier Roca, del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Christian Chocano Davis y Sandro Piero Hernández Diez del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

La OCDE expresa su agradecimiento al Gobierno peruano por su compromiso y colaboración en esta labor, en particular al Ministerio de Economía y Finanzas, el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, la Central de Compras Públicas - Perú Compras, la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Salud (DARES), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Agricultura e Irrigación (Agro Rural), el Plan Nacional COPESCO, el Ministerio de Educación, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Municipalidad Distrital de Surco, la Municipalidad Distrital de San Isidro, la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, la Contraloría General de la República, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), el Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética), el Ministerio de la Producción, el Gobierno Regional de Cusco, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y la Presidencia del Consejo de Ministros.

La OCDE también expresa su agradecimiento a los actores no gubernamentales que se reunieron con la OCDE durante la misión de investigación en el Perú, en particular los siguientes: Medifarma, Cámara de Comercio de Lima, Cámara Peruana de la Construcción, Sociedad Nacional de Industrias, Asociación Peruana de Consultoría, Asociación Civil Transparencia, COSAPI, Graña y Montero, Telefónica del Perú, Alicorp, Pontificia Universidad Católica del Perú (Escuela de Gobierno y Políticas Públicas), la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, Universidad de Lima, Diario Oficial El Peruano y Ciudadanos al Día.

Por último, esta revisión se benefició de la aportación inestimable de los expertos pares de la OCDE: Alejandro Luna Ramos, Jefe de la Unidad de Contratos Públicos, Secretaría de la Función Pública, México, John Sheridan, Director de Tecnología y Oficial Principal de Adquisiciones, Australia, y Trygve Olavson Laake, Asesor Jurídico Superior, Agencia de Administración Pública y Gobierno Electrónico, Departamento de Contratación Pública, Noruega (DIFI), quienes contribuyeron significativamente al diálogo político con sus contrapartes peruanas y enriquecieron la Revisión de la Contratación Pública con sus opiniones, experiencia y comentarios. Dag Strømsnes, Director de Adquisiciones en la Agencia de Administración Pública y Gobierno Electrónico (DIFI) de Noruega, presidió los debates de revisión inter pares por el Grupo de Trabajo de la OCDE, conformado por destacados profesionales en materia de contratación pública, el 6 de octubre del 2016.

Tabla de contenido

Siglas y abreviaturas	15
Resumen Ejecutivo	21
Recomendaciones clave.....	21
Capítulo 1. Fortalecer la estructura y coordinación del sistema de contratación pública peruana	25
Introducción.....	26
1.1. Simplificar el sistema de contratación pública para incrementar la competencia y maximizar la rentabilidad.....	27
1.2. Gobernanza del sistema de contratación pública.....	29
1.3. Mejor relación calidad-precio con compras más centralizadas	44
1.4. Hacia un sistema más equilibrado: Mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas	46
1.5. Propuestas de acción.....	50
Referencias	51
Ley.....	52
Capítulo 2. Implementar sólidas estrategias de contratación organizacional en el Perú	53
Introducción.....	54
2.1. Marco regulatorio de la contratación pública en Perú.....	54
2.2. Desarrollar, adaptar y hacer cumplir las directivas y estrategias pertinentes	62
2.3. Difundir y explicar el nuevo marco regulador.....	65
2.4. Fortalecimiento de la política reguladora y la gobernanza.....	71
2.5. Propuestas de acción.....	76
Referencias	78
Leyes	79
Capítulo 3. Involucrar más a los proveedores peruanos en el proceso de contrataciones	81
Introducción.....	82
3.1. Marco para procedimientos de contratación pública.....	83
3.2. Incrementar la competencia mejorando la consulta de mercado	86

3.3. Mejorar los procedimientos de adquisición y reducir duplicaciones.....	91
3.4. Impulsar mejoras al desempeño mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública	99
3.5. Promover la participación transparente y eficaz de las partes interesadas	101
3.6. Propuestas de acción.....	105
Referencias	107
Capítulo 4. Ir más allá del precio como criterio de adjudicación en Perú y medidas para apoyar los objetivos de la política secundaria	109
Introducción.....	110
4.1. Hacia un marco de evaluación y adjudicación para asegurar la óptima relación calidad-precio	110
4.2. Realzar el papel de los comités de selección.....	116
4.3. Implementar los objetivos secundarios de las políticas mediante la contratación pública	120
4.4. Apoyar a las PYME mediante la contratación pública.....	121
4.5. Hacia una contratación pública más innovadora y sostenible	125
4.6. Propuestas de acción.....	134
Nota	135
Referencias	136
Capítulo 5. Fortalecer las capacidades de contratación de la fuerza laboral peruana	139
Introducción.....	140
5.1. La fuerza laboral de contratación pública en el Perú.....	140
5.2. Abordar la planeación estratégica de la fuerza laboral.....	142
5.3. Ofrecer opciones de carrera atractivas, competitivas y basadas en el mérito.....	145
5.4. Mejorar la disponibilidad y calidad de la capacitación en contratación pública	153
5.5. Propuestas de acción.....	161
Nota	162
Referencias	162
Leyes	164
Capítulo 6. Implementar mecanismos de control interno y un marco de gestión de riesgos eficaces para salvaguardar el sistema de contratación peruano	165
Introducción.....	166
6.1. Sistema de Control Interno y Gestión de Riesgos del Perú.....	166
6.2. Definir las funciones de los principales órganos de control y fortalecer la coordinación entre ellos.	169
6.3. Fortalecer los marcos de control y de gestión de riesgos, y desarrollar directrices, herramientas y plantillas a la medida.....	174

6.4. Mejorar la percepción y las capacidades de las entidades de contratación pública respecto al control interno y la gestión de riesgos, y promover la participación de otros actores relevantes en las actividades de control.....	181
6.5. Supervisar la implementación de los sistemas de control interno e informes de auditoría	185
6.6. Propuestas de acción.....	187
Referencias	189
Leyes	191
Capítulo 7. Apoyarse en los recientes esfuerzos de digitalización para una comunicación más efectiva en Perú.....	193
Introducción.....	194
7.1. La contratación electrónica para fortalecer la transparencia	195
7.2. Contratación electrónica para lograr una mayor eficiencia y rendición de cuentas	198
7.3. Integración del SEACE con otros sistemas informáticos para una mejor gestión.....	203
7.4. Propuestas de acción.....	209
Notas.....	210
Referencias	210
Capítulo 8. Inculcar la integridad en todo el ciclo de contratación en el Perú	213
Introducción.....	214
8.1. Proporcionar un sistema de integridad nacional más consistente y coherente - y una gestión más sólida de conflictos de intereses - en la contratación pública.....	218
8.2. Incorporar una cultura de integridad en la contratación pública del Perú	231
8.3. Asegurar una contratación pública responsable, promoviendo la transparencia y la participación activa de las partes interesadas	238
8.4. Propuestas de acción.....	241
Notas.....	243
Referencias	243
Capítulo 9. Sistemas eficaces de resolución de disputas en el Perú	247
Introducción.....	248
9.1. Cuestionamientos a las decisiones de contratación durante el procedimiento de licitación.....	251
9.2. Disputas que surgen durante la ejecución del contrato.....	259
9.3. Juntas de resolución de disputas establecidas recientemente para aumentar la eficiencia	260
9.4. Establecer prioridades dentro del sistema de arbitraje y reducir la carga de trabajo.....	263
9.5. Propuestas de acción.....	264
Notas.....	266
Referencias	267

Gráficas

1.1. Contratación pública como parte del gasto público total, 2007, 2009 y 2014.....	28
1.2. Visión general del organigrama del OSCE.....	35
1.3. Factores que motivaron la implementación de Órganos Centrales de Adquisiciones en los países de la OCDE	38
1.4. Visión general del organigrama de Perú Compras	39
1.5. Situación jurídica de los organismos centrales de adquisiciones en los países de la OCDE (2014) ..	40
1.6. La función de los OCA en los países de la OCDE	41
1.7. Uso obligatorio o voluntario de los acuerdos marco por parte de las autoridades adjudicadoras establecido por los OCA en países de la OCDE.....	45
2.1. El ciclo regulatorio de la gobernanza	73
4.1. Uso de la contratación para promover la innovación	129
5.1. La contratación es reconocida como una profesión específica en más de un tercio de los países de la OCDE	146
5.2. Modelo de gestión del desempeño, desarrollado por SERVIR	152
6.1. El Sistema Nacional de Control en el Perú.....	167
6.2. Relación entre los objetivos de la organización, los componentes del control interno y el modelo de Tres Líneas de Defensa.....	171
6.3. Los pilares básicos de un sistema de rendición de cuentas	173
6.4. Modelo de implementación del sistema de control interno	175
7.1. Acceso del público a documentos de contratación pública en la OCDE 27.....	196
7.2. Principales desafíos en el uso de sistemas de contratación electrónica en 31 países de la OCDE y 19 países de América Latina y el Caribe.....	201
7.3. Métodos implementados en las diversas etapas de contratación pública en Perú	202
7.4. Utilización de funcionalidades de contratación electrónica en comparación con países miembros de la OCDE.....	203
7.5. Proceso SIAF-SEACE.....	205
7.6. El sistema de contratación electrónica del KONEPS	206
8.1. Reciente disminución en la clasificación del Perú en niveles percibidos de corrupción.....	217
8.2. Principales problemas del Perú	217
8.3. Los ciudadanos peruanos consideran que el nivel de corrupción aumentará durante los próximos cinco años	232
8.4. Nivel de divulgación y disponibilidad pública de intereses privados de funcionarios de contratación pública en comparación con servidores públicos.....	236
9.1. Número de recursos interpuestos ante el Tribunal de Contrataciones del Estado 2012-2015 (total del año).....	252

9.2. Procedimiento de arbitraje SNA-OSCE	261
9.3. Procedimientos de arbitraje <i>ad hoc</i>	264

Tablas

1.1. Resumen de los sistemas de compras centralizadas en algunos Estados miembros de la UE y en el Perú	41
2.1. Información sobre capacitación en el nuevo reglamento de contratación pública (hasta agosto de 2016)	69
2.2. Número de vistas de los videos de YouTube sobre el Reglamento de Contrataciones del Estado (hasta agosto de 2016)	69
3.1. El número de métodos aplicables bajo el Decreto Legislativo N° 1017 y la Ley N° 30225	84
3.2. Distribución por método de adquisición, para 2013-15, conforme al Decreto Legislativo N°. 1017	85
3.3. Ejemplos de puntos de partida de los umbrales nacionales para la adjudicación directa	86
3.4. Número medio de respuestas recibidas en licitaciones públicas	87
3.5. Número de excepciones a licitaciones públicas y porcentaje del número total adjudicado*	88
3.6. Lista de motivos utilizados para sustentar excepciones en un proceso de selección	88
3.7. Número promedio de propuestas recibidas en subastas inversas electrónicas (SI) y de presencia física (PF)	93
3.8. Ejemplos de normas en algunos convenios marco	96
3.9. Información comparativa de los convenios marco	97
3.10. Los términos para presentar consultas dependen del método de selección	103
4.1. Los criterios de evaluación establecidos en el Reglamento de Contrataciones del Estado	112
4.2. Puntuación según criterios de evaluación	113
4.3. La responsabilidad de las diferentes actividades en cada fase del ciclo de adquisiciones	116
4.4. Porcentaje otorgado a las PYMES en el Régimen General y por categoría de contratación	122
4.5. Desarrollo de estrategias y políticas de contratación pública para apoyar los objetivos de la política secundaria	124
4.6. Ejemplos de buenas prácticas en relación con la contratación estratégica en materia de innovación	127
4.7. Desarrollo de la contratación pública estratégica por objetivo, en los países de América Latina y el Caribe (2015)	130
5.1. Características de la fuerza laboral de contratación pública en 2010 y 2014	141
6.1. Alcance y funciones de la CGR, los OCI y el OSCE	169
6.2. Herramientas para el control interno	176
6.3 Potenciando el control interno sobre el ciclo de contratación	178

7.1. Número de apelaciones sobre resoluciones de contratación pública, 2013-16 y total.....	198
7.2. Número de proveedores registrados en el RNP que obtuvieron pedidos o contratos.....	208
8.1. Riesgos de corrupción asociados a diferentes fases del ciclo de contratación pública.....	214
8.2. Leyes primarias clave que establecen la política de conflicto de intereses en Perú.....	226
8.3. Más allá del escrutinio público: Evaluación de la responsabilidad social (RS) en países de la OCDE.....	240
9.1. Mecanismos para resolver disputas durante procedimientos de licitación y resolución durante la implementación del contrato.....	248

Cuadros

1.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública.....	27
1.2. Las funciones de contratación del OSCE.....	32
1.3. Funciones Generales de PERÚ COMPRAS.....	37
1.4. Otras entidades centrales de adquisiciones.....	43
1.5. Diferentes tipos de órganos de supervisión.....	48
2.1. Lista de todas las normas aplicables y extractos pertinentes de las leyes y reglamentos sobre contratación.....	55
2.2. Principios de contratación pública enumerados en la Ley N° 30225.....	57
2.3. Desarrollo de indicadores para la contratación pública en México.....	76
3.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública.....	82
3.2. Acuerdos marco - El rol de los OCA en Italia y Corea.....	95
3.3. Limitación del número de proveedores para algunos convenios marco: Ejemplos de Consip, Italia.....	96
3.4. Hacia indicadores de desempeño en la contratación pública.....	100
3.5. Los beneficios de las reuniones informativas.....	105
4.1. Criterios de adjudicación objetivos.....	115
4.2. Comités de selección y mecanismos de contratación pública en México.....	118
4.3. Testigos sociales en México.....	119
4.4. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública.....	120
4.5. Criterios para una contratación sostenible.....	132
5.1. Principales iniciativas para profesionalizar y empoderar a la fuerza laboral de contratación pública en Nueva Zelanda.....	147
5.2. El Marco de Competencias de Contratación en Escocia.....	149
5.3. Aprendizaje electrónico de la contratación pública en Noruega.....	159

6.1. Lista de riesgos potenciales en el proceso de adquisición de bienes y servicios en Tasmania (Australia).....	179
6.2. Ejemplos de banderas rojas para la corrupción en la contratación.....	180
6.3. El portal GEO-CGR de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Chile	184
7.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública.....	194
7.2. Integración del SEACE con otros sistemas de TI.....	204
7.3. Mayor eficiencia a través de la conexiones de datos en el KONEPS.....	206
7.4. GETS (Government Electronic Tender Service[Servicio Electrónico de Licitaciones Gubernamentales] guías de usuario) en Nueva Zelanda	208
8.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública.....	215
8.2. Breve resumen del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción de Perú.....	218
8.3. Plan Anticorrupción del Reino Unido - Contrataciones	220
8.4. Ética y probidad en la contratación en Australia.....	222
8.5. Código de Conducta para Contrataciones en Canadá.....	224
8.6. Código de Prácticas para Contrataciones del Gobierno de Nueva Gales del Sur, Australia	224
8.7. Disposiciones sobre conflicto de intereses incluidas inicialmente en la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225) y su reglamento	227
8.8. Directrices de la OCDE para Gestión de Conflicto de Intereses en la Administración Pública.....	230
8.9. Gestión de conflictos de interés durante la evaluación de licitaciones en Australia del Sur	231
8.10. Ética, probidad y rendición de cuentas en contrataciones en Queensland, Australia	233
8.11. Capacitación en integridad en Alemania.....	234
9.1. Requisitos para un sistema eficaz de reparaciones.....	249
9.2. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública.....	250
9.3. Consejo de Reclamaciones sobre Contratación Pública (KOFA) de Noruega.....	253
9.4. Marco jurídico de la Unión Europea sobre medidas correctivas en contratación pública.....	255
9.5. Presentación de fianzas de impugnación por interrupción de procedimientos de contratación en México.....	258

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Siglas y abreviaturas

AAUC	Adquisición avanzada para universidades y colegios, Escocia
ACE	Administración de Carreteras de Estonia
ACFFAA	Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas El Órgano Central de Compras de las Fuerzas Armadas
ADP	Adjudicación Directa Pública
ADS	Adjudicación Directa Selectiva
AI	Auditoría interna
ALC	América Latina y el Caribe
AMC	Adjudicación de Menor Cuantía
ANC	Autoridad Noruega de Competencia
APC	Asociación Peruana de Consultoría
AS	Adjudicación Simplificada
AVO	Aula Virtual de OSCE Sitio web del aula virtual
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CA	Carrera Administrativa
CAD	Ciudadanos al Día (ONG CAD)
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CAPECO	Cámara Peruana de la Construcción

CAS	Contratación Administrativa de Servicios
CCL	Cámara de Comercio de Lima
CCP	Certificación del Crédito Presupuestario
CENARES	Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud
CFA	Control Financiero y Administrativo
CGR	Contraloría General de la República
CIIEP-IE	Centro de Investigación Económica y Educación de Posgrado - Instituto de Economía (República Checa)
CM	Convenio Marco
CONOSCE	Indicadores del Mercado Estatal Herramienta de inteligencia de negocios
CONSUCODE	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
CP	Concurso Público
CPE	Contratación Pública Ecológica
CPS	Contratación Pública Sostenible
DSCP	Dirección de Suministros de Contratación Pública (Hungría)
EEV	Vehículos ecológicos (Estonia)
EIR	Evaluación de Impacto Regulatorio
EMAG	Ésteres Metílicos de Ácidos Grasos
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
ENC	Escuela Nacional de Control
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado

FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
HEMAPE	Herramienta de Evaluación de Medio Ambiente para Productos Electrónicos (Canadá)
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INFOBRAS	Sistema de Información de Obras Públicas
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
JRD	Junta de Resolución de Disputas
KOFA	La Junta Noruega de inconformidades en la Contratación Pública
LP	Licitación Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MESA	Metodología para la Evaluación de Sistemas de Adquisiciones
MIAN	Mecanismos de presentación de Informes de Alto Nivel
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINEDU	Ministerio de Educación
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
NU	Naciones Unidas
OCA	Órgano Central de Adquisiciones
OCI	Órgano de Control Institucional
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OMVE	Oferta más ventajosa económicamente
OPSGC	Obras Públicas y Servicios Gubernamentales (Canadá)
OSC	Organizaciones de la sociedad civil

OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PAC	Planes Anuales de Contrataciones
PAM	Programa de Adjudicación Múltiple
PAS	Programa de Acompañamiento y Seguimiento Programa de Apoyo y Evaluación de Entidades Públicas
PC	Perú Compras
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDP	Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado
PEFL	Planeación Estratégica de la Fuerza Laboral
PFM	Gestión Financiera Pública
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PYME	Pequeña y mediana empresa
RCC	Registro Central de Contratistas (Estados Unidos)
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RNA	Registro Nacional de Árbitros
RNP	Registro Nacional del Proveedores del Estado Registro Nacional de Proveedores
RNSA	Registro Nacional de Secretarios Arbitrales
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RS	Responsabilidad Social
RUC	Registro Único de Contribuyentes

RUP	Registro Único de Proponentes (Colombia)
SCI	Sistema de Control Interno
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SERFOR	Servicio Forestal y de Fauna Silvestre
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SFP	Secretaria de la Función Pública (México)
SGA	Sistema de Gestión de Adjudicaciones (Estados Unidos)
SI	Subasta Inversa
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNA	Sistema Nacional de Arbitraje
SNC	Sistema Nacional de Control
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SOAS	Sociedades de Auditoría
SPIJ	Sistema Peruano de Información Jurídica
SUCAMEC	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Arma, Municiones y Explosivos de Uso Civil
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TIC	Tecnologías de la información y comunicaciones
TI-USA	Transparencia Internacional (Estados Unidos)
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Resumen Ejecutivo

En el Perú, la contratación pública representa la mayor parte del gasto gubernamental – un impresionante 50,7% – y un 11,6% del PIB, lo que concuerda con el promedio de la zona de la OCDE. Esto demuestra lo trascendental que es la contratación pública para la economía y sociedad del país. Es un canal crítico para brindar servicios a los ciudadanos, así como un área en la que se entrecruzan las esferas pública y privada. Al reconocer el papel estratégico de la contratación pública, las autoridades del Perú han emprendido importantes reformas al sistema desde 2016. De esta forma, gradualmente impulsan la cultura hacia la gestión basada en resultados e introducen una nueva visión para los funcionarios de contratación pública. Las reformas legislativas e institucionales, promulgadas en enero de 2016, y los ajustes legislativos de 2017, son peldaños para escalar hacia un sistema de contratación pública que funcione mejor.

Con apego a la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015, este estudio examina aspectos clave del sistema peruano. Estos incluyen las disposiciones institucionales, la medida en que han sido desarrolladas y adaptadas las reglamentaciones y estrategias pertinentes por medio de la nueva Ley de Contrataciones del Estado, las medidas para impulsar la eficiencia, el apoyo a los objetivos de las políticas secundarias, la capacidad de la fuerza laboral, el uso de instrumentos electrónicos, las salvaguardas de integridad, las herramientas de control interno y de gestión de riesgos, así como la eficacia del sistema de resolución de controversias. El estudio presenta recomendaciones e identifica medidas para maximizar resultados, basándose en buenas prácticas y experiencias internacionales.

El gobierno peruano ha logrado avances significativos en perfeccionar la organización de la contratación pública, pero aún enfrenta retos al poner en marcha un sistema más eficiente e inclusivo. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debe considerar la elaboración de un plan de acción para concretar un cambio de cultura entre los servidores públicos, reduciendo el exceso de trámites, incorporando procedimientos de licitación flexibles, con mayor competencia, y profesionalizando la fuerza laboral de contratación pública. Finalmente, para garantizar el cumplimiento y resultados efectivos, el MEF debe supervisar constantemente la implementación y verificar el logro de metas.

Recomendaciones clave

- *Fortalecer la estructura y coordinación de la función de contratación pública.* Antes de los cambios regulatorios de principios de 2016, el sistema estaba desequilibrado, con una función de control y supervisión excesivamente extensa (la CGR y el OSCE) y sin una función de compras de manera centralizada. La puesta en marcha de Perú Compras, como organismo nacional central de adquisiciones, marca un importante paso hacia adelante, pero aún hace falta garantizar una coordinación eficiente (particularmente en la comunicación) y la agregación estratégica de la demanda, a través de mecanismos tales como acuerdos marco y compras corporativas.

- *Garantizar la puesta en práctica de la nueva Ley de Contrataciones del Estado.* Esto requiere un esfuerzo sincronizado y sostenido del MEF, el OSCE y Perú Compras, para garantizar que su reorganización y nuevas funciones sean complementarias y les permitan trabajar juntos de manera eficaz. La comunicación clara de los orígenes y beneficios del nuevo marco regulador será crucial para asegurar la participación de todos los actores pertinentes, incluido el sector privado. El monitoreo de la aplicación de la nueva ley, mediante el desarrollo de indicadores específicos, ayudaría a asegurar un cumplimiento eficaz.
- *Trabajar hacia un proceso de licitación más eficiente y justo.* El uso estratégico de la contratación pública podría mejorar la transparencia, integridad, eficiencia y rendición de cuentas al interior del sistema de contratación en el Perú. Las autoridades peruanas deben tomar las medidas necesarias para incrementar la competencia y mejorar la eficiencia en los procesos de licitación, mediante la agilización del sistema y la simplificación de los procedimientos administrativos. Los indicadores clave de rendimiento ayudarían a medir el desempeño del mercado, así como la conformidad legal.
- *Ampliar sistemáticamente el uso de los criterios de adjudicación y realzar el compromiso con una contratación pública innovadora y ambientalmente sostenible.* Las entidades públicas del Perú tienden a priorizar el elemento de precio al evaluar las propuestas para obras, servicios y bienes. Deben enfocarse más allá del precio más bajo, en otros criterios como la oferta más ventajosa económicamente, el costo del ciclo de vida, la calidad, la innovación y el desempeño ambiental. Ello no sólo haría más eficiente la contratación pública peruana, sino que también ayudaría al gobierno a alcanzar objetivos políticos más amplios.
- *Fortalecer las capacidades de contratación.* La puesta en práctica eficaz de las reformas requiere una fuerza laboral de contratación pública debidamente capacitada. Ello, a su vez, requiere planeación estratégica de la fuerza laboral. La identificación de brechas en capacidades y conocimiento ayudará a determinar la mejor manera de perfeccionar las capacidades de adquisición. Los pasos a seguir incluyen: reconocer el carácter único y la especificidad de la función de contratación, definir los perfiles de los puestos de contratación, introducir un sistema de certificación y gestión del desempeño, desarrollar un plan de capacitación específico y detallado para la contratación pública, así como evaluar cursos y capacitadores de forma más sistemática, incluyendo contar con la participación del sector privado.
- *Desarrollar controles internos y sistemas de gestión de riesgos eficaces para apoyar la rendición de cuentas.* Si bien el Perú ha desarrollado un robusto sistema de control nacional, así como marcos de control interno y de gestión de riesgos, estos deben estar respaldados por directrices, herramientas y plantillas para las entidades de contratación pública. La participación de otros actores pertinentes en las actividades de control mejorará también la eficacia y fortalecerá la rendición de cuentas.
- *Hacer uso de la tecnología digital para una comunicación más eficaz.* El sistema de contratación pública del Perú, SEACE, genera una gran cantidad de información valiosa. Como en otros países de la OCDE, esta plataforma ha incrementado la transparencia y facilitado el acceso a los procedimientos de contratación pública. No obstante, son necesarias estrategias de comunicación eficaces para compartir la información de modo que pueda ser reutilizada por los actores interesados. Hacer más interactiva la plataforma, e integrarla con otros sistemas de administración de finanzas públicas, redundaría en una mayor eficiencia.

- *Inculcar la integridad en todo el ciclo de contratación.* La contratación pública es considerada una de las actividades gubernamentales más vulnerables a la corrupción y a las infracciones a la integridad. Perú ha mejorado el marco institucional para la integridad y ha adoptado disposiciones específicas para la contratación pública. Brindar orientación y capacitación ayudará a asegurar que el comportamiento de los funcionarios de adquisiciones sea consistente con los principios de integridad. Los peruanos también necesitan ser más estratégicos en cuanto a cómo identifican los riesgos para prevenirlos y administrarlos.
- *Asegurar el cumplimiento de las resoluciones* Existen procedimientos para que los proveedores presenten inconformidades e impugnen las decisiones adoptadas durante todo el procedimiento de contratación. Sin embargo, los litigios son largos y se desconoce el grado de cumplimiento de los fallos. Para reducir el número de inconformidades, las fuentes potenciales de controversia podrían ser atendidas en las primeras etapas del proceso de licitación, por ejemplo, explorando la utilización de diligencias preliminares para la resolver controversias sin litigios completos. La mediación temprana debe ofrecer oportunidades reales de resolver controversias durante la ejecución del contrato.

Capítulo 1

Fortalecer la estructura y coordinación del sistema de contratación pública peruana

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

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

Introducción

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

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

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

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

Cuadro 1.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública

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

A tal fin, los Adherentes deberán:

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

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

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

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

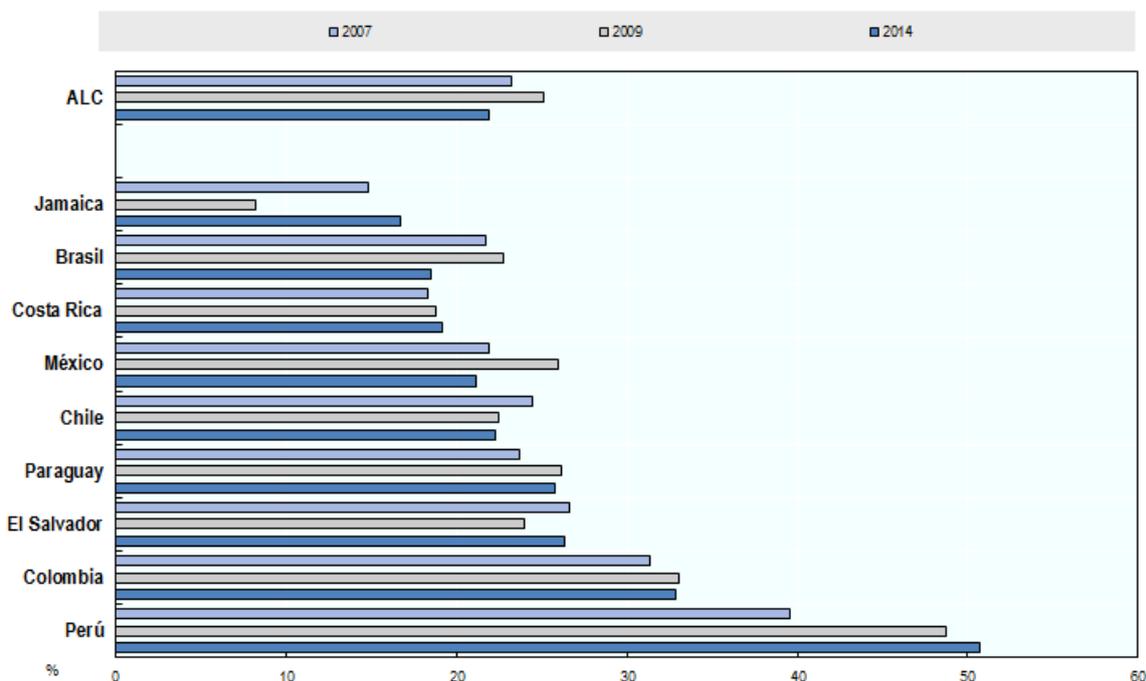
1.1. Simplificar el sistema de contratación pública para incrementar la competencia y maximizar la rentabilidad

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

1.2. Gobernanza del sistema de contratación pública

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

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

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

1.2.1. Estructura del Ministerio de Economía y Finanzas

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

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

La Dirección está encargada de:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1.2. Las funciones de contratación del OSCE

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

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

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

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

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

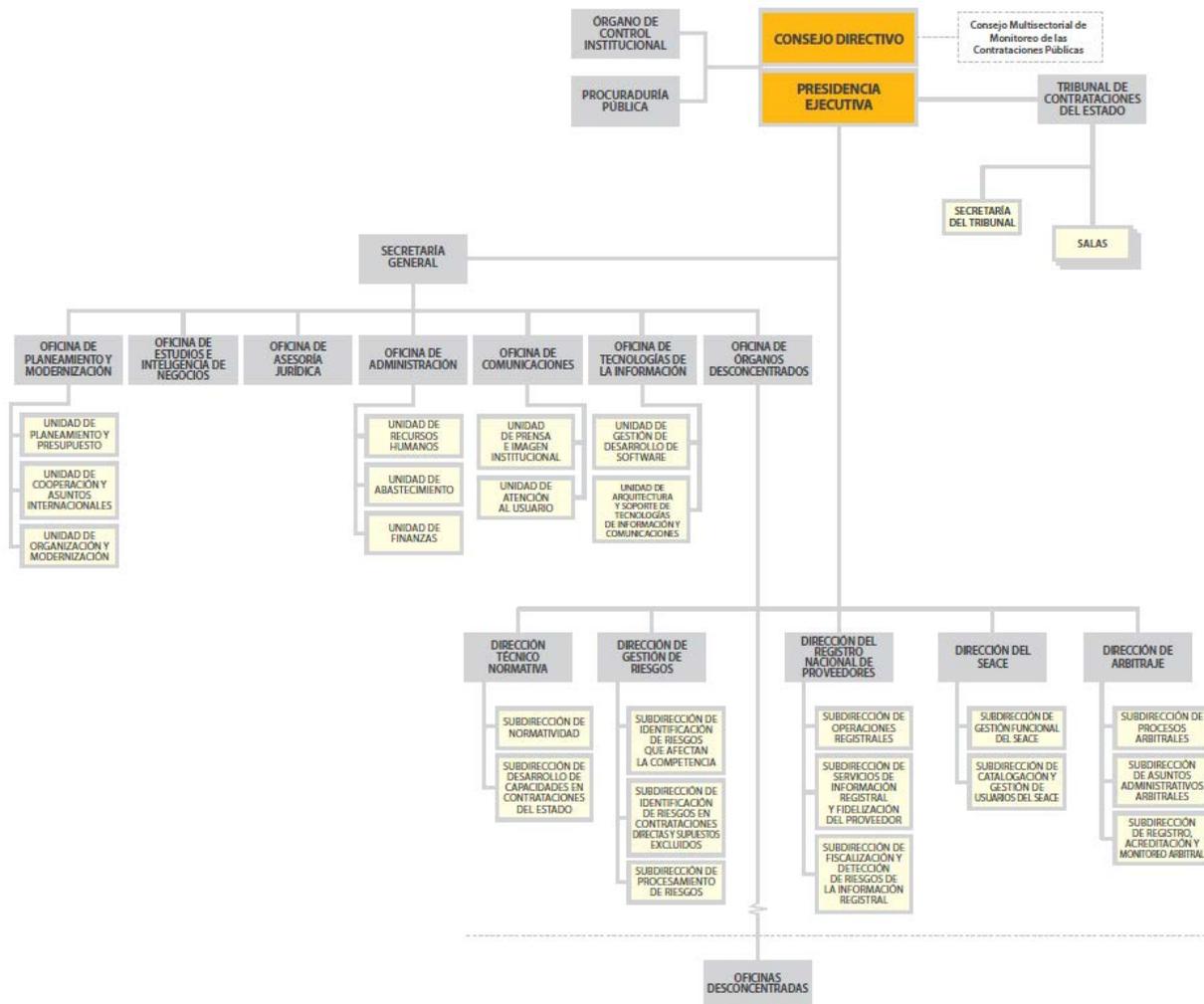
Dos de los principales cambios introducidos en la función del OSCE, con la introducción de la nueva legislación, se refieren a la transferencia de responsabilidades en materia de subastas inversas. El OSCE mantiene la responsabilidad de la subasta inversa electrónica en términos de administración del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

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

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

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

Gráfica 1.2. Visión general del organigrama del OSCE



Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

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

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

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

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

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

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

1.2.3. Estructura de Perú Compras

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

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

Cuadro 1.3. Funciones Generales de Perú Compras

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

Fuente: Decreto Legislativo N° 1018.

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

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



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

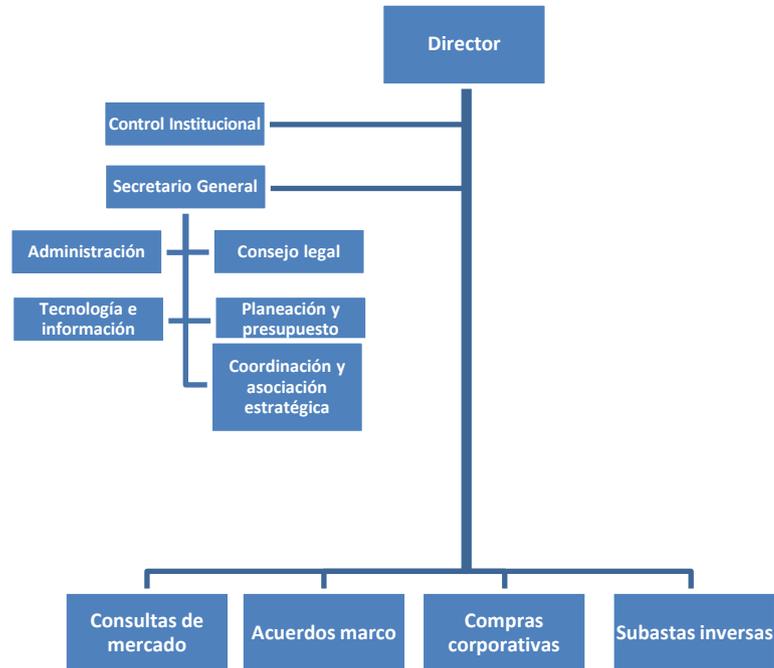
El director de PC es designado por una Resolución Suprema firmada por el Ministerio de Economía y Finanzas y posteriormente por el Presidente. La agencia es relativamente independiente en su gestión, como lo expresan las condiciones y procedimientos para el nombramiento y destitución de otros empleados,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

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

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

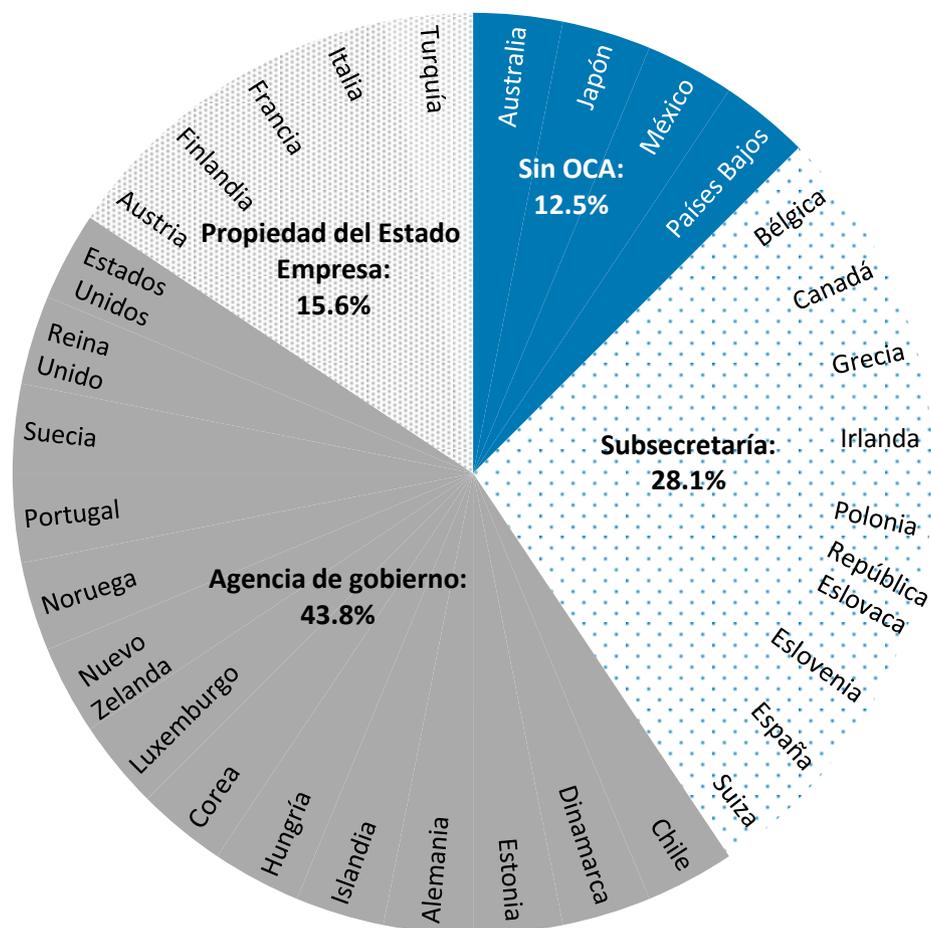
que se estima quedará lista a finales de 2016. PC también ha estado revisando los catálogos actuales, diseñando procedimientos para compras corporativas y subastas inversas.

Gráfica 1.4. **Visión general del organigrama de Perú Compras**



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

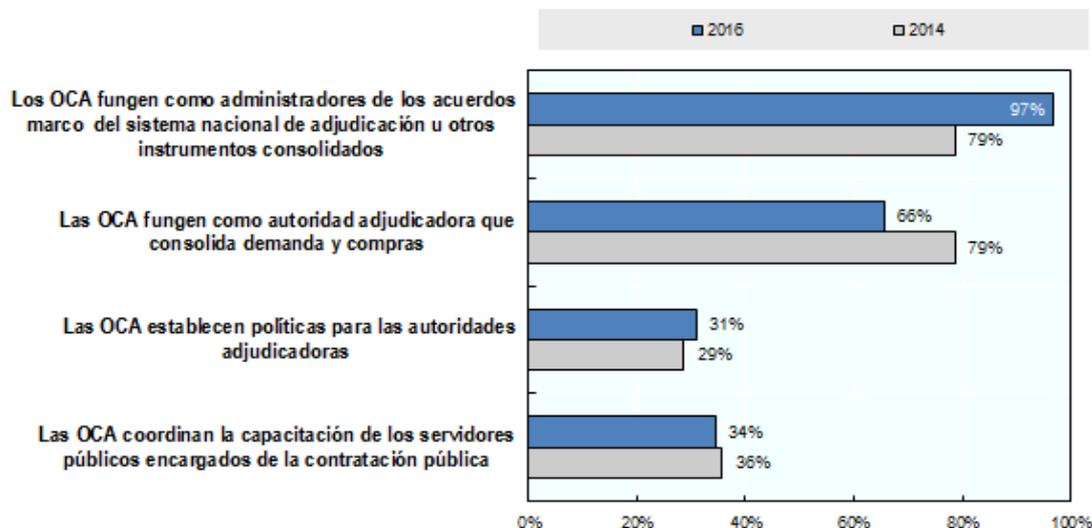
Gráfica 1.5. Situación jurídica de los organismos centrales de adquisiciones en los países de la OCDE (2014)



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

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

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



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

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

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

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

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

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

Fuente: OCDE, 2011

1.2.4. Apoyo al nivel subnacional

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

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

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

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

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

Cuadro 1.4. Otras entidades centrales de adquisiciones

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

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

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

Cuadro 1.4. Otras entidades centrales de adquisiciones (continuación)

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

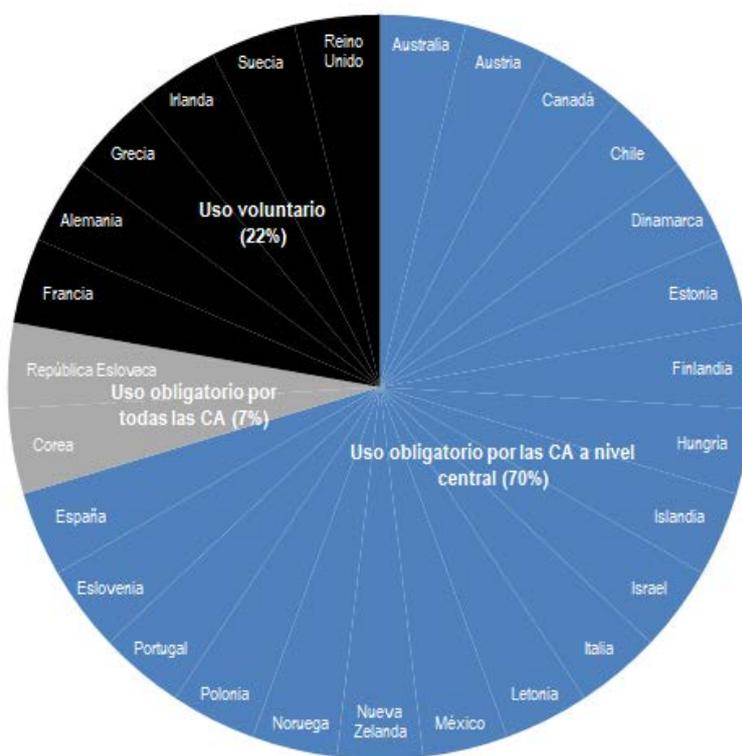
Fuente: Información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

1.3. Mejor relación calidad-precio con compras más centralizadas

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1.5. Diferentes tipos de órganos de supervisión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5. Propuestas de acción

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

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

Referencias

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

Ley

Ley de Contrataciones del Estado No. 30225,

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

Capítulo 2

Implementar sólidas estrategias de contratación organizacional en el Perú

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

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

Introducción

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

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

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

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

2.1. Marco regulatorio de la contratación pública en Perú

2.1.1. Principales objetivos de la nueva ley de contratación pública

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

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

(Leyes, decretos, reglamentos, procedimientos)

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

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

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

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

Fuente: Información proporcionada por el MEF.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Difundir y explicar el nuevo marco regulador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

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

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

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

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

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

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

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

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

2.4. Fortalecimiento de la política reguladora y la gobernanza

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

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

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

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

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

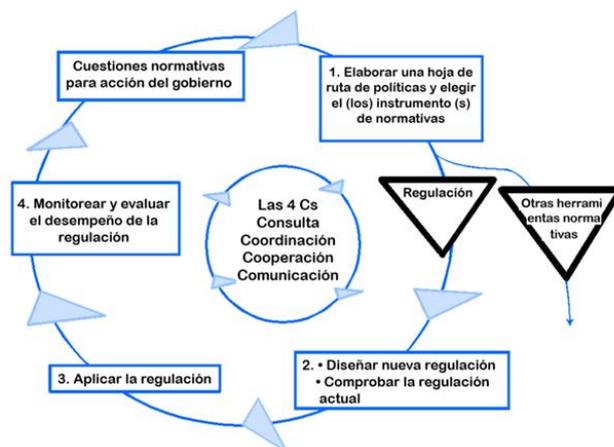
La participación activa de las partes interesadas en el proceso de consulta parece indicar que ya existe una "cultura de participación" en el Perú, tanto en la mentalidad de los responsables políticos como de las partes interesadas. No obstante, puede reforzarse mediante una planeación cuidadosa y una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

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

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

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

Gráfica 2.1. El ciclo regulatorio de la gobernanza



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mayor información disponible en:

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

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

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

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

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

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

2.5. Propuestas de acción

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

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

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

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

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

2.5.2. Difundir y explicar del nuevo marco regulador

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

2.5.3. Fortalecimiento de la política reguladora y la gobernanza

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

Referencias

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

Leyes

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

http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/DECRET O_LEGISLATIVO_1341_Modifica_Ley_30225.pdf (consultado 12 de mayo de 2017).

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

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

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

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

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

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

Ley de Contrataciones del Estado No. 30225,

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

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

http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%BA%2030225_0.pdf.

Capítulo 3

Involucrar más a los proveedores peruanos en el proceso de contrataciones

Este capítulo ofrece una visión general de los principales métodos de contratación que las entidades públicas han aplicado en los últimos años y examina cómo el gobierno del Perú está alentando a las entidades públicas a impulsar la eficiencia a lo largo del ciclo de contrataciones públicas. Esto incluye la evaluación adecuada de las necesidades de las entidades públicas mediante la realización de estudios de mercado y la aplicación de herramientas adecuadas para lograr la rentabilidad. También describe cómo el Perú puede participar más plenamente en un diálogo transparente y regular con los proveedores y las asociaciones empresariales, dada la importancia de la participación de las partes interesadas.

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

Introducción

El gobierno de Perú reorganizó el sistema de contratación pública del país con la introducción de la Ley N° 30225, discutida previamente en los dos primeros capítulos. Con las reformas regulatorias de 2016, se adoptaron medidas para aumentar la transparencia en el proceso de adquisiciones, lo que debería hacer crecer las oportunidades y facilitar el acceso de los proveedores para realizar operaciones comerciales con entidades públicas. Para aumentar la competencia, las entidades públicas deben determinar una estrategia de contratación que mejor sirva a la eficiencia administrativa y garantice a los proveedores una igualdad de condiciones. Una estrategia integral, con los objetivos antes mencionados, incluye a menudo un mecanismo para propiciar ofertas de todo el país y del extranjero en los procedimientos de contratación pública, fomentando la participación de las pequeñas y medianas empresas.

Utilizando como referencia la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015, este capítulo analiza cómo las autoridades peruanas están alentando a las entidades públicas a impulsar la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación pública (véase Cuadro 3.1). Esto incluye evaluar adecuadamente las necesidades de las entidades públicas, llevar a cabo estudios de mercado y aplicar instrumentos adecuados para mejorar los procedimientos de contratación, tales como plataformas de contratación consolidada o electrónica. También describe cómo el Perú puede participar más plenamente en un diálogo transparente y habitual con proveedores y asociaciones empresariales, dada la importancia de la participación de las partes interesadas. En este capítulo se pregunta si se están llevando a cabo reuniones de aclaraciones y sesiones informativas, ya que ambos métodos pueden contribuir a un proceso de licitación y contratación más eficiente y justo. También aborda cuestiones tales como el nivel de competencia y el uso de excepciones en licitaciones públicas y la medida en que son aplicadas. Finalmente, se amplía la importancia de evaluar los procesos e instituciones existentes, para identificar traslapes de funciones, silos ineficientes y otras causas de dispendio (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública

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

A tal fin, los Adherentes deberán:

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

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

Cuadro 3.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación pública (continuación)

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

X. RECOMIENDA que los Adherentes estimulen mejoras en el rendimiento mediante la **evaluación** de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública siempre que resulte factible y adecuado.

A tal fin, los Adherentes deberán:

i) Evaluar de un modo periódico y sistemático los resultados del procedimiento de contratación pública. Los sistemas de contratación pública deberán obtener información coherente, actualizada y fiable y aprovechar los datos relativos a procedimientos anteriores, en especial en lo que atañe al precio y a los costos globales, para organizar evaluaciones de nuevas necesidades, ya que son una valiosa fuente de conocimientos con potencial de orientar las decisiones futuras en materia de contratación.

ii) Desarrollar indicadores para cuantificar el rendimiento, la eficacia y el ahorro de costos en el sistema de contratación pública a efectos comparativos y para dar apoyo a la formulación estratégica de políticas sobre contratación pública.

Fuente: OCDE (2015), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [Recomendación del Consejo sobre la contratación pública], <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> (consultado el 11 de Abril de 2017).

3.1. Marco para procedimientos de contratación pública

Con las reformas regulatorias (Ley N° 30225), se introdujeron nuevos métodos de contratación, como la adjudicación simplificada, la selección de consultores individuales y la comparación de precios. Además, los acuerdos marco fueron especificados como un método especial de adquisición (Cuadro 3.1). Además de los nuevos métodos, la nueva ley no menciona las modalidades de selección; sin embargo, los mecanismos reglamentados como modalidades en el Decreto Legislativo 1017 son incluidas ahora como métodos de licitación. Los cambios más significativos en los métodos de contratación incluyen la Adjudicación Directa Pública (ADP) y la Adjudicación Directa Selectiva (ADS), que se fusionan con la Adjudicación por Menor Cuantía (AMC) para convertirse en una Adjudicación Simplificada (AS) conforme a la Ley N° 30225, que aparece en el Cuadro 3.1. Conforme al Decreto Legislativo 1017, los métodos ADP y ADS fueron utilizados para la contratación de bienes, servicios y obras, de acuerdo con los montos. El método ADS fue utilizado para montos inferiores, entre 40.000 y 200.000 PEN para bienes y servicios, mientras que la ADP se utilizó para adquisiciones entre 200.000 y 400.000 PEN. La principal diferencia entre ADP y ADS radica en los diferentes métodos de presentación de ofertas, si las ofertas deben ser públicas o no, y si hubo necesidad de una evaluación técnica, o en el caso de las obras, si sólo se evaluó el precio. El nuevo método de adjudicación simplificada fue creado para reducir el tiempo y las etapas del proceso de licitación: ahora la contratación pública puede realizarse en un plazo de ocho días hábiles, desde la publicación del anuncio de licitación hasta la adjudicación del contrato. El nuevo método simplificado de adjudicación es

utilizado para la adquisición de bienes, servicios y obras, con un valor referencial dentro de los márgenes establecidos por la ley para el presupuesto del sector público.

Tabla 3.1. **El número de métodos aplicables bajo el Decreto Legislativo N° 1017 y la Ley N° 30225**

Núm.	Decreto Legislativo N° 1017(*)	Ley N° 30225 (Nueva)
1	Licitación pública (LP)	Licitación pública (LP)
2	Concurso Público (CP)	Concurso Público (CP)
3	Adjudicación Directa Pública (ADP)	Adjudicación Simplificada (AS)
4	Adjudicación Directa Selectiva (ADS)	Selección de consultores individuales
5	Adjudicación de Menor Cuantía (AMC)	Comparación de precios
6		Subasta inversa (electrónica)
7		Adjudicación directa
8		Acuerdos marco

Nota: Con el Decreto Legislativo N° 1017, el procedimiento de licitación podría ser llevado a cabo de manera corporativa o con cualquiera de las modalidades de selección: subastas inversas (físicas o electrónicas) y acuerdos marco.

Fuente: Decreto Legislativo N° 1017 y Ley N° 30225.

La AMC fue aplicada por las entidades públicas cuando el monto era inferior a la décima parte del límite mínimo establecido por la Ley de Presupuesto del Sector Público para los casos de Licitación Pública (LP) y Concurso Público (CP). Los litigios surgidos entre la entidad pública y los operadores económicos durante el procedimiento de licitación fueron impugnados y determinados por la entidad pública o mediante una decisión final del Tribunal de Contrataciones del Estado del OSCE. CP y LP son los métodos más utilizados en términos de valor de los contratos, con más del 50% del valor total pero menos del 3% de todos los procesos realizados. La Tabla 3.2 presenta un desglose de procesos y contratos por método. La LP es utilizada principalmente para la adquisición de bienes y obras, mientras que el CP lo es para la adquisición de servicios.

Tabla 3.2. Distribución por método de adquisición, para 2013-15, conforme al Decreto Legislativo N°. 1017

Procedimientos de contratación	2013		2014		2015	
	Número de procesos	Valor de los contratos *	Número de procesos	Valor de los contratos *	Número de procesos	Valor de los contratos *
Licitación pública (LP)	3.413	4.258,197	2.768	3.318,389	2.400	2.589,308
Concurso Público (CP)	1.701	1.217.669	1.723	1.455,626	1.609	2.076,107
Adjudicación Directa Pública (ADP)	4.991	689.667	4.669	664.043	4.218	521.962
Adjudicación Directa Selectiva (ADS)	30.249	1.205,897	26.512	1.059,743	24.515	885.307
Adjudicación de Menor Cuantía (AMC)	67.565	1.649,298	58.097	1.551,576	51.172	1.194,490
Subasta inversa (actual)	3.383	399.637	2.436	298.659	2.095	157.122
Subasta inversa (electrónica)	3.172	151.753	2.717	130.009	2.232	96.036
Acuerdos marco **	55.732	228.575	70.527	311.285	90.001	414.246
Exoneraciones (exenciones)	1.222	490.210	1.095	688.658	1.953	668.350
Total	171.428	10.290,903	170.544	9.477,988	180.195	8.602,928

Nota: * Valor del contrato en millones de USD.

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

** La información presentada en el caso de acuerdos marco se refiere al número de operaciones (transacciones) y al monto evaluado, ambos obtenidos a través de los catálogos electrónicos.

Los reglamentos de adquisiciones especifican los plazos para la presentación de ofertas, los cuales dependen principalmente del monto de la adquisición. Los contratos de mayor valor son generalmente más complejos y requieren mayor tiempo de respuesta. Algunas de las principales diferencias entre CP/LP y ADP/ADS consisten en la duración del período de consultas y observaciones, durante la elaboración de documentación de la licitación, y en el lapso otorgado para presentar de ofertas. Para CP/LP, el período para consultas y observaciones en la documentación de licitación era de al menos 5 días hábiles y el período de tiempo entre la convocatoria de licitación y la presentación de ofertas era de 22 días hábiles. El tiempo requerido era mucho menor para ADP ADS: menos de 3 días para consultas y observaciones y 10 días hábiles entre la convocatoria de licitación y la presentación de ofertas.

La información proporcionada por el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SEACE) muestra que, entre el momento en que entró en vigor la nueva legislación (9 de enero de 2016) y marzo de 2016, las entidades públicas publicaron 8.222 convocatorias. Sin embargo, durante el mismo período de 2015, el número de procedimientos de licitación fue de 13.173. La explicación más probable para esta notable diferencia es el aumento del umbral más bajo, que pasó de tres Unidades Impositivas Tributarias (UIT) (aproximadamente a 3.450 USD) a ocho UIT (aproximadamente 9.200 USD). En el Perú son comunes las compras pequeñas y, durante las entrevistas con funcionarios gubernamentales, se entendía que cerca del 80% de todas las compras podrían ser inferiores a 9.000 USD, aunque esto no está confirmado. A pesar de un incremento significativo, el umbral sigue siendo muy bajo en comparación con otros países. Por ejemplo, en Australia, en virtud de las Normas de Adquisiciones del Commonwealth, las entidades pueden legítimamente emprender un proceso de licitación limitado (es decir, dirigirse directamente a sólo uno o un pequeño número de proveedores) para bienes y servicios valorados en 80.000 AUD. Sin embargo, hay algunos escenarios donde esto puede no ser procedente en Australia (DoF Australia, 2016), debido a que:

- Los bienes y servicios forman parte de una disposición colegiada para todo el gobierno.
- La entidad contratante "obliga" internamente a utilizar una disposición colegiada.
- La disposición colegiada incluye "cláusulas de exclusividad" (no es una práctica común).

La situación también es diferente en Europa. Algunos Estados miembros de la UE tienen un único umbral nacional para bienes y servicios. Algunos de estos países tienen tres o más niveles por debajo del umbral de la UE. La mayoría tiene dos, con un umbral nacional, por debajo del menor de los cuales se permite contratación directa y por encima de la cual las reglas son más flexibles que en el régimen de la UE. La finalidad de contar con umbrales es, en muchos sentidos, estructurar los procedimientos de adjudicación conforme al objeto del contrato y, en particular, al valor estimado del contrato, según el principio de proporcionalidad (OCDE, 2010). El punto de partida de los umbrales nacionales, por debajo de los cuales puede llevarse a cabo la contratación directa, tiende a variar considerablemente entre los países de la UE (Tabla 3.3).

Tabla 3.3. Ejemplos de puntos de partida de los umbrales nacionales para la adjudicación directa

Menos de USD 16.400	Rangos entre USD 22.000 y USD 33.000	Menos de USD 43.000	Menos de USD 73.000	Menos de USD 76.400
Bulgaria, Chipre, Finlandia, Francia, Letonia, Polonia, Rumania y Eslovenia	Italia, Hungría, Lituania y la República Eslovaca	Austria y Estonia	Dinamarca	República Checa

Nota:

1. Nota sobre Turquía: La información contenida en este documento con referencia a "Chipre" se refiere a la parte meridional de la isla. No hay, en la isla, autoridad única que represente tanto a las personas turcas como a las griegas chipriotas. Turquía reconoce a la República Turca de Chipre Septentrional (RTCS). Hasta que no se encuentre una solución duradera y equitativa, en el contexto de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura respecto a la "cuestión de Chipre".

2. Nota para todos los Estados de la Unión Europea miembros de la OCDE y de la Unión Europea: La República de Chipre es reconocida por todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía. La información contenida en este documento se refiere al área bajo el control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

Fuente: OCDE (2010), "Public procurement in EU Member States: The regulation of contract below the EU thresholds and in areas not covered by the detailed rules of the EU directives [Contratación pública en los Estados miembros de la UE: La regulación del contrato por debajo de los umbrales de la UE y en áreas no cubiertas por las normas detalladas de las directivas de la UE]", *Sigma Papers*, No. 45, <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p7s1mxv-en>.

3.2. Incrementar la competencia mejorando la consulta de mercado

3.2.1. Abrir las oportunidades de contratación para competidores de todos tamaños

Perú debería considerar el desarrollo de una estrategia que tenga como objetivo ampliar el grupo de proveedores potenciales y estimular la competencia en la contratación pública.

Actualmente, todos los proveedores interesados inscritos en el Registro Nacional de Proveedores del Estado (RNP) tienen acceso a todos los procedimientos de licitación para presentar sus propuestas. Los avisos de adquisiciones son registrados en el SEACE con el fin de alentar la participación de proveedores. Sin embargo, a pesar de un elevado número de procedimientos con convocatoria pública (98,9% en número de procedimientos y 92,2% en valor), existe un grave problema de competencia. El

número medio de ofertas recibidas es muy bajo; de hecho, en 2015 hay menos de 2 licitantes en promedio para bienes y servicios, y ligeramente por encima de 2 para obras (Cuadro 3.4). El nivel de competencia dentro de estos procesos es inadecuado y los contratantes deben abordar esta cuestión y estimular una mayor competencia. En la actualidad, es poco probable que el número de proveedores que participen ofrezca a las entidades públicas la mejor relación calidad-precio. Hay varias explicaciones probables para este bajo nivel de competencia: a) puede ser una cuestión de las circunstancias del mercado, con sólo 2-3 proveedores potenciales que dominen ciertos mercados; B) el marco normativo ha sido demasiado complejo y rígido para que los proveedores participen. Independientemente de la causa, el bajo número es motivo de preocupación acerca de la posible existencia de manipulación de ofertas, y si las compañías se ponen de acuerdo para no presentar ofertas.

Tabla 3.4. Número medio de respuestas recibidas en licitaciones públicas

Categorías	2011	2012	2013	2014	2015*
Bienes	1.6	1.4	1.5	1.5	1.9
Servicios	1.5	1.4	1.5	1.6	1.8
Obras	1.9	1.5	1.4	1.6	2.2

Nota: * Los datos para 2015 son preliminares.

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

El marco normativo permite una serie de excepciones que hacen posible adjudicar un contrato directamente a un proveedor específico. El Decreto Legislativo N° 1017 sobre contratación pública, que fue reemplazado por la Ley N° 30225, establecía excepciones para las siguientes adquisiciones: a) las emprendidas entre entidades públicas, b) en caso de una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos o de situaciones que afecten a la defensa y seguridad nacional, c) en una situación de escasez que afecte o impida a la entidad pública el cumplimiento de sus actividades, d) un contrato que sea secreto, secreto militar o por razones internas, e) cuando exista un único proveedor de bienes o proveedor de servicios que no pueda ser sustituido, y f) servicios especiales prestados por personas físicas.

Además de los casos anteriores, la Ley N° 30225 incluye nuevos casos, como: 1) servicios de publicidad prestados por los medios de comunicación, 2) servicios de consultoría que son la continuación o actualización de un trabajo previo realizado por un consultor individual, 3) bienes y servicios de investigación, ensayo o desarrollo de carácter científico o tecnológico, 4) arrendamiento de bienes inmuebles y adquisición de bienes inmuebles existentes, 5) servicios jurídicos especializados para la protección de funcionarios, servidores o miembros de las fuerzas armadas y de policía, 6) una necesidad urgente de continuar la implementación de las características no realizadas de un contrato determinado o de un contrato rescindido y 7) servicios de capacitación que tengan un proceso de selección para la aceptación de las personas interesadas.

No queda claro hasta qué punto los cambios de 2016 al marco regulatorio tendrán impacto en la adjudicación directa en el Perú. En virtud de la legislación anterior, las exoneraciones permitían la contratación directa, pero sólo como excepción a la aplicación de cualquiera de los métodos antes mencionados. La contratación directa puede aplicar ahora si se configuran y justifican cualquiera de los 13 casos y condiciones establecidos en el artículo 27 de la Ley 30.225. Con ello, el nuevo marco para la adjudicación directa tiene procedimientos y procesos de implementación muy claros. En la Tabla 3.5 se indica cuán rara vez se ha aplicado, en los últimos años, el procedimiento de contratación directa por encima del umbral. En general, el monto de una contratación directa es relativamente pequeño en el Perú, en comparación con muchos países de la región y en otros lugares, pero ello no redundará en un mercado más competitivo y abierto. En Colombia, por ejemplo, la adjudicación directa no está sujeta a aprobación por un nivel superior al del funcionario contratante, aunque sí requiere justificación. A pesar de ser requerida dicha justificación, el procedimiento es uno de los más comúnmente utilizados en

Colombia: aproximadamente tres de cada cinco contratos en el país se otorgan por adjudicación directa, a nivel nacional y subnacional. A nivel subnacional, las adjudicaciones directas son utilizadas comúnmente para los servicios profesionales personales, es decir, la contratación de personal (OCDE, 2016a).

Tabla 3.5. **Número de excepciones a licitaciones públicas y porcentaje del número total adjudicado***

Año	Número de excepciones	Número de órdenes de licitación adjudicadas	%
2011	1.441	103.807	1,4%
2012	1.323	132.231	1,0%
2013	1.222	171.428	0,7%
2014	1.095	170.544	0,6%
2015**	1.953	180.195	1,1%

Nota: * Régimen General en el Perú (procesos clásicos, subastas inversas, acuerdos marco). Las excepciones incluyen la adjudicación directa.

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

** Los datos para 2015 son preliminares.

Las exenciones a las licitaciones públicas están estrictamente definidas por la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento. El motivo más comúnmente utilizado para aplicar excepciones en el proceso de selección es cuando se trata de un proveedor único de bienes o servicios que no permite reemplazos y cuando hay escasez. Sin embargo, en 2015 una situación de emergencia representó casi la mitad de todas las excepciones (Cuadro 3.6). Las exenciones deben ser aprobadas por resolución del titular de la entidad pública o por acuerdo de la Junta de Consejo Regional o Municipal. Es por eso que, independientemente de la naturaleza o monto de la contratación, es obligatorio que sean emitidos informes legales y técnicos, por las áreas correspondientes de la entidad, que explique las razones de la exención. Más aún, las exenciones en caso de secreto, secreto militar o razones internas, requieren la aprobación previa de la Contraloría General de la República, basada en la verificación de la inclusión de los bienes o servicios en la lista aprobada por el gabinete. Con el Decreto Legislativo N° 1017, la autorización para aprobar la contratación directa era dada únicamente por el titular de la entidad. Con la Ley N° 30225, esta función puede ser delegada a otros funcionarios públicos, en las situaciones enumeradas anteriormente.

Tabla 3.6. **Lista de motivos utilizados para sustentar excepciones en un proceso de selección**

Motivos de excepción	2013	2014	2015
Proveedor único de bienes y servicios	47,9%	54,8%	29,9%
Escasez	23,3%	20,4%	18,2%
Emergencia	23,5%	19,5%	48,8%
Contratación entre entidades	1,4%	1,4%	0,4%
Servicios no transferibles	3,4%	3,9%	2,7%
Carácter secreto, secreto militar u orden interna	0,5%	0,0%	0,0%

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

La frecuencia de supervisión de contrataciones directas ha cambiado a lo largo de los años. Durante 2013 y 2014, el OSCE ejerció una supervisión extremadamente estrecha de los riesgos de evasión: en promedio, 262 contratos directos por año. Con las reformas regulatorias, el OSCE ha decidido reforzar aún más la supervisión de los riesgos de evasión, creando una subdirección encargada de supervisar las

adjudicaciones directas. (Se presenta mayor información a este respecto en el capítulo 6, sobre gestión y control de riesgos.)

3.2.2. Asegurar la claridad y minimizar los riesgos de contratación

Perú debe garantizar que los funcionarios públicos tengan las competencias necesarias para aplicar las nuevas bases estandarizadas de licitación, a fin de mantener un nivel razonable de imparcialidad, competencia e integridad.

La publicación de avisos de contratación en el SEACE ha sido obligatoria para todas las entidades públicas, a nivel nacional y subnacional, desde la introducción del sistema. Actualmente, unas 3.000 entidades publican sus anuncios de contratación en el SEACE y toda persona puede buscar información en esa la plataforma sobre adquisiciones públicas para ambos niveles de gobierno, nacional y subnacional. El OSCE publica mensualmente informes sobre las adquisiciones realizadas por entidades públicas locales. El OSCE ha desarrollado la herramienta de inteligencia de negocios (CONOSCE), una herramienta electrónica para la transparencia pública que destaca la información sobre adquisiciones en términos objetivos. Esta herramienta muestra información sobre el comportamiento del mercado de contratación pública en todo el país, monitoreando los indicadores clave de desempeño por región. Dicha plataforma está siempre disponible y procesa constantemente la información que almacena. Con informes mensuales del OSCE y CONOSCE, los funcionarios de adquisiciones deben tener una mejor visión general de todas las contrataciones.

Con el nuevo marco regulador, la exigencia de revisar las bases de licitación ha aumentado la presión sobre el OSCE para que entregue la nueva documentación estandarizada que deben utilizar las entidades públicas. Esta documentación incluye directrices para la elaboración de bases de licitación, así como contratos modelo. La documentación estándar de licitación es aprobada por el Consejo Directivo del OSCE e incluye un contrato pro forma. Las entidades públicas deben incluir las especificaciones del contrato en las bases de licitación y el contrato pro forma. Durante el proceso, los proveedores pueden ser informados sobre el contenido del contrato pro forma; pueden comunicar sus observaciones a la entidad contratante para ser aprobadas por el comité de selección.

En el marco del Decreto Legislativo N° 1017, el OSCE aprobó 20 documentos de licitación estándar para diferentes procesos de selección según las categorías de contratación (bienes, suministro de bienes, servicios, consultoría de obras u obras) y el tipo de proceso de selección (licitación pública, concurso público, adjudicación pública directa, adjudicación pública selectiva y adjudicación pública de menor cuantía). También preparó dos documentos de licitación referentes a las categorías que se contrataron con frecuencia (adquisición de servicios: seguridad y vigilancia, así como servicios de limpieza). Además, el OSCE aprobó tres documentos de licitación estándar referentes a la contratación pública mediante procesos electrónicos de adjudicación pública de menor cuantía. En enero de 2016, el OSCE actualizó la documentación estandarizada de licitación, de conformidad con la Ley N° 30225, con el fin de no afectar a la puesta en práctica del nuevo Reglamento de Contrataciones del Estado. Esos documentos fueron modificados por la Resolución N° 304-2016-OSCE/PRE con el fin de mejorar su contenido, como resultado de la retroalimentación y comentarios recibidos del sector privado que participa en las juntas técnicas establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas. El OSCE tendrá que asegurarse de que los funcionarios de contratación pública, a nivel central y subnacional, apliquen correctamente los nuevos documentos estandarizados, para evitar costos innecesarios y demoras en todo el proceso de licitación. Más aún, la aplicación de documentos estandarizados puede tener un impacto significativo en el nivel de competencia e imparcialidad del proceso si no es establecida y aplicada de manera correcta.

3.2.3. Introducir el valor estimado y mejorar el análisis de mercado

Perú debe reintroducir el valor estimado y fortalecer las capacidades del personal de contratación pública para llevar a cabo estudios de mercado, desarrollando lineamientos o herramientas específicas para ayudar a identificar el valor estimado de los bienes y servicios.

En los últimos años, la aplicación de precios referenciales ha llevado a una sobrevaluación de los contratos como resultado de una investigación de mercado incorrecta, con la consulta de mercado llevada a cabo por funcionarios de adquisiciones con un conocimiento limitado de los procedimientos. El método para establecer el precio de referencia, y luego publicarlo, dio lugar a que los proveedores omitieran el análisis necesario de los costos para determinar el precio de los bienes y servicios requeridos por la entidad contratante. El valor determinado por la entidad pública era entonces considerado como el punto de referencia para los proveedores y resultaba más tarde en su oferta económica.

La introducción del valor estimado con la Ley N° 30225 fue un paso positivo para tratar de obligar al mercado a ofrecer precios más realistas. Requería que las entidades públicas del Perú realizaran consultas de mercado detalladas y abolió el precio de referencia, de tal manera que el valor era mantenido en secreto hasta el otorgamiento de la buena pro. El decreto legislativo N° 1341, que entró en vigor en 2017, revierte la enmienda anterior y restablece el precio referencial como principal indicador del valor del contrato. La enmienda no es una reversión completa al estado anterior; incluye requisitos claros para que las entidades públicas lleven a cabo un estudio de mercado para determinar el tipo de procedimiento de selección que corresponda y gestionen la asignación de los recursos presupuestarios necesarios para bienes y servicios. El valor referencial se ha mantenido inalterado con la Ley N° 30225 en el caso de las consultorías de obras (que cubren servicios altamente calificados, como la elaboración del expediente técnico o la supervisión de la ejecución de obras) así como en el caso de obras.

A pesar de regresar al valor referencial, las autoridades peruanas se dan cuenta de la importancia de profundizar la consulta del mercado para llegar a un precio de referencia más preciso que en el pasado. Las entidades públicas deben realizar un estudio de mercado llevando a cabo un análisis de costos, teniendo en cuenta su conocimiento del mercado, para llegar a un valor referencial de los bienes o servicios. Para la aprobación del plan anual de contrataciones (PAC), la oficina encargada debe determinar un valor estimado basado en estudios de mercado. Esto significa que el valor de los bienes y servicios a ser adquiridos durante el año queda determinado el año anterior. Sin embargo, el valor establecido en el PAC puede ser actualizado antes de la licitación. Para que las entidades públicas aprovechen plenamente estos cambios, se debe establecer una metodología o guía completa sobre la manera de llevar a cabo una investigación de mercado que incluya maneras de:

- Incrementar la toma de conciencia acerca de las características del mercado, y de la reciente evolución o tendencias del mercado, que puedan afectar la competencia en la licitación o que puedan hacer más probable la colusión (por ejemplo, un número reducido de proveedores, productos estandarizados o simples, pocas propuestas o ninguna, etc.).
- Recopilar información sobre proveedores y sus productos, precios y estructuras de costos. Se recomienda realizar, de ser posible, una comparación de los precios ofrecidos en las operaciones de empresa a empresa.
- Recopilar información sobre cambios recientes de precios. Esto ayudará a los profesionales de la contratación a estar informados sobre los precios en las zonas geográficas vecinas y sobre los precios de posibles productos alternativos.
- Recopilar información sobre ofertas anteriores para productos iguales o similares.

- Coordinar con otras autoridades de contratación pública que hayan adquirido recientemente bienes, servicios u obras similares, para mejorar la comprensión del mercado y de los proveedores.

Con el valor de referencia, la entidad pública convoca a licitación indicando, en el SEACE, el valor de la adquisición. Sin embargo, las entidades públicas tendrán un tope, que corresponde a la disponibilidad presupuestaria. Esto significa que la entidad pública puede rechazar toda oferta que exceda la disponibilidad presupuestaria requerida para el procedimiento de licitación, pero sólo cuando haya llevado a cabo los procedimientos necesarios para incrementar la disponibilidad presupuestaria y no haya logrado obtener fondos adicionales.

El viejo problema de sobrevaluación de contratos probablemente vuelva a surgir con las últimas enmiendas, que permiten la divulgación de precios al emitir un aviso de licitación. Siempre existe el peligro de que los proveedores se enfoquen en el monto, independientemente del alcance, y en caso de ganar, entablen entonces discusiones detalladas y prolongadas sobre el alcance, como parecen haberlo experimentado numerosas entidades públicas. La consulta del mercado debe proporcionar una mejor estimación que la anterior, sin embargo no hay manera de que las autoridades peruanas puedan garantizar que los operadores económicos proporcionen los mejores precios si ya se ha dado a conocer el precio estimado. Pasar de valor referencial a valor estimado para bienes y servicios representó una mejora. Si hubiera sido aplicada adecuadamente, la metodología que respalda al valor estimado habría reducido los riesgos de manipulación de precios y limitado la sobrevaloración de bienes y servicios.

3.3. Mejorar los procedimientos de adquisición y reducir duplicaciones

No existen estrategias para aumentar el ahorro y la eficiencia. Sin embargo, el nuevo marco regulatorio considera una serie de herramientas que contribuyen a esos propósitos:

- *Homologación* - Tiene como objetivo estandarizar los requerimientos de bienes y servicios. La homologación también tiene como objetivo ayudar a la entidad pública a dedicar menos tiempo a la definición del requerimiento, puesto que ya está definida de antemano por una entidad del gobierno nacional. La homologación es discutida con más detalle en el Capítulo 2.
- *Compras corporativas* - Un grupo de entidades puede adquirir bienes y servicios conjuntamente, publicando solamente una licitación pública, para aprovechar la economía de escala y contratar bienes y servicios en las mejores condiciones para el Estado.
- *Subasta inversa* - Un proceso, para fijar los precios de los contratos, en el que los proveedores compiten con la oferta más baja, lo que impulsa la reducción de precios. Los proveedores o licitantes tienen la oportunidad de revisar continuamente sus precios durante el proceso de licitación hasta que el cierre de la subasta. El proceso utilizado es electrónico.
- *Acuerdos Marco* - Son acuerdos formalizados entre el Organismo Central de Adquisiciones - Perú Compras - y los proveedores, permitiendo a estos últimos aparecer en los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco y a través de los cuales ofrecerán bienes y servicios. Deberán entonces ser contratados por las entidades públicas en todo el país siempre y cuando cumplan con los requerimientos.

Las autoridades peruanas han desarrollado una serie de iniciativas para reducir la burocracia y los costos administrativos a lo largo del ciclo de adquisiciones. Se han tomado medidas para que el proceso de contratación pública se realice en mayor medida por vía electrónica, a través del SEACE, y sea gratuito. Toda persona registrada podrá presentar ofertas. No es necesario que los licitantes acrediten su

representación, como era requerido antes de que entrara en vigor la Ley N° 30225. Esta enmienda otorga a las entidades públicas más flexibilidad en la gestión de la contratación pública, sin menoscabar su responsabilidad. Más aún, el OSCE está desarrollando una función en el SEACE para que la formulación de consultas y observaciones, así como las respuestas a ellas, sean electrónicas.

Se señaló anteriormente en esta revisión que uno de los principales objetivos de las reformas regulatorias en el Perú era alejarse de un sistema, caracterizado por excesivas exigencias formales y procesos de licitación complejos, hacia un sistema que priorizara los resultados, la competencia y la eficiencia. Se han realizado esfuerzos para incorporar los instrumentos mencionados. Sin embargo, existe la necesidad de aplicarlos más estratégicamente para obtener una mejor relación calidad-precio. Uno de los desafíos que enfrenta el Perú es el de ser capaz de utilizar el poder de negociación del Estado en un sistema de adquisiciones razonablemente descentralizado. El gobierno necesita utilizar su poder de compra para asegurar precios más bajos. Hay ejemplos de compras comunes que podrían estar mejor agrupadas, como automóviles, equipos de TIC y material de oficina. Los compradores están dispersos y las decisiones de adquisición son tomadas según resulte necesario, sin una evaluación holística realizada por las autoridades centrales. El sistema de adquisiciones necesita más compras dirigidas por el gobierno central: el gobierno debe establecer directrices de cantidad y calidad en materia de adquisiciones y obligar a las instituciones y entidades públicas, a nivel subregional, a utilizar mejores marcos de adquisiciones, incluyendo herramientas estandarizadas y compras corporativas.

3.3.1. Poner en práctica nuevas herramientas, incluyendo compras corporativas obligatorias y subastas inversas

A fin de aprovechar mejor las economías de escala, Perú debe asegurar una mejor cooperación y compromiso con las adquisiciones corporativas de las entidades públicas a nivel nacional y, especialmente, subnacional. Asimismo, fortalecer el uso de fichas técnicas y de condiciones de suministro en el marco de procesos de subasta inversa.

El Reglamento de Contrataciones del Estado reconoce la existencia de compras corporativas discrecionales y obligatorias. Las compras corporativas discrecionales incluyen la firma de un acuerdo interinstitucional entre todas las entidades públicas que participarán en el proceso de licitación. Las compras corporativas obligatorias son autorizadas por decreto supremo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con la aprobación del Consejo de Ministros. La oficina encargada de compras corporativas obligatorias es la Central de Compras Públicas - Perú Compras (PC). El uso de compras corporativas se vio obstaculizado durante mucho tiempo por el retraso en la puesta en marcha de Perú Compras. De hecho, hasta ahora sólo los Ministerios de Salud y de Defensa, que crearon sus propios órganos de adquisiciones (CENARES y ACFFAA, respectivamente), podían realizar compras corporativas especiales para adquirir los bienes y servicios requeridos por las instituciones adscritas a esos ministerios. El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), una corporación de derecho público adscrita al sector económico y financiero, es también una de las principales entidades en aplicar las compras corporativas para el suministro de bienes y servicios a las corporaciones bajo su ámbito.

Las compras corporativas son una de las maneras más efectivas para lograr una óptima relación calidad-precio y un procedimiento en el cual el gobierno del Perú puede realmente aplicar el peso de su poder adquisitivo. Para obtener los mejores precios, es necesario crear suficiente espacio para que los proveedores regresen a la cadena de suministro. Esto daría lugar a periodos de notificación más largos para productos específicos, con varias entidades públicas reuniéndose para adquirir un producto o servicio específico. Las compras corporativas involucran un proceso de planeación bien desarrollado con el que ya cuentan las autoridades peruanas y el cual necesitan aprovechar de manera más proactiva.

Una forma de aprovechar plenamente esta herramienta es haciéndola obligatoria, un enfoque que Perú está planeando implementar para ciertas categorías específicas. Los beneficios de las compras corporativas tendrán que ser exhibidos para alentar a más entidades públicas a tomar parte en el proceso. Asimismo, el Perú podría obligar a las entidades públicas, de ambos niveles de gobierno, a participar en las compras corporativas, pero permitir que las entidades públicas queden exentas en caso de demostrar un mejor precio que el de las compras corporativas.

Perú Compras es responsable de promover las subastas inversas, incluyendo la administración de las listas de descripciones técnicas de los artículos a ser adquiridos por Subasta Inversa (SI). El método SI consiste en estandarizar los requerimientos de bienes y servicios y en el uso de un proceso específico de convocatoria para la adquisición de productos estandarizados. Desde 2009, ha habido más de 38.000 subastas inversas, tanto con presencia física como electrónicamente. Durante la misión de investigación, las autoridades peruanas se refirieron a un estudio que realizaron en 2010-2012 sobre el uso de subastas inversas. El estudio mostró que más del 50% de los proveedores participantes eran PYME. En promedio, el uso de SI como proceso representa aproximadamente de 2 a 3% del número total de procedimientos empleados por entidades públicas cada año. En términos de valor, representa menos del 5% del valor total de los contratos realizados por el Gobierno peruano cada año. Siempre que exista una ficha técnica aprobada, todas las entidades públicas deben utilizar la subasta inversa, a menos que sean autorizadas por Perú Compras a emplear otro procedimiento de licitación. Con más de 130.000 proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores -principalmente PYME- el número de contratistas que participan en subastas inversas es bastante bajo. La diferencia entre los métodos utilizados para subastas inversas, presencia electrónica o física, es muy reducida: en promedio, de 2 a 3 proveedores responden a cada subasta (Tabla 3.7). El método SI debería ser más eficiente para las compras más grandes, cuando el apalancamiento de los artículos se centra principalmente en el precio, pero, con tan pocos proveedores que participan en las subastas, es dudoso que las entidades públicas están aprovechando todo el potencial del método.

Tabla 3.7. Número promedio de propuestas recibidas en subastas inversas electrónicas (SI) y de presencia física (PF)

Categorías	2011	2012	2013	2014	2015*
Bienes	3,6	3,7	4,1	3,7	4,2
Servicios por SI	3,1	2,2	2,3	2,3	2,3
Bienes por PF y SI	2,5	2,4	2,6	2,5	2,9
Servicios por PF y SI	2,2	2,1	2,0	2,3	2,6

Nota: * Los datos para 2015 son preliminares.

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

El desarrollo de fichas técnicas para la subasta inversa hace uso de normas nacionales o internacionales para categorías específicas. Las fichas técnicas deben ser utilizadas por los compradores para cada SI, pero los compradores pueden configurar, para cada subasta, las condiciones de suministro necesarias. Durante la misión de investigación, un funcionario del OSCE mencionó que el proceso de utilización de fichas técnicas había causado algunos problemas a las entidades públicas. Los contratantes necesitan adquirir mayores conocimientos del OSCE y de Perú Compras para gestionar las fichas técnicas y la operación de las SI. El uso de fichas técnicas ha sido definitivamente un obstáculo para los contratantes, y podría socavar la confianza en el método si no es utilizado correctamente.

Será una de las principales funciones del recién creado "Perú Compras" la de promover subastas inversas e incorporar elementos a la Lista de Bienes y Servicios Comunes. La Directiva N° 006, de 2016, de Perú Compras establece dos objetivos principales: i) aprobar la nueva estructura fichas

técnicas, y ii) crear un documento de orientación para ayudar a las entidades públicas a utilizar correctamente la documentación estándar de licitación. La implementación de los documentos de orientación procede para cada lista de bienes y servicios comunes, poniendo orden en la información a fin de simplificar los procedimientos electrónicos de subasta inversa al utilizar la documentación estándar de licitación, aprobada por el OSCE. El sistema utilizado para desarrollar los procesos electrónicos de subasta inversa sigue siendo gestionado por el OSCE, el cual ha estado trabajando para mejorar dicho sistema, evitar problemas en su funcionamiento e incrementar su disponibilidad de acceso y su velocidad.

Las subastas inversas por lo general no son apropiadas para el abasto de partes y componentes diferenciados, donde los proveedores pueden necesitar tener capacidades especializadas. Las subastas inversas con sólo dos participantes son inherentemente más riesgosas que las subastas con mayor número de participantes. Por lo tanto, las autoridades públicas en Perú necesitarán realizar un sólido estudio de mercado para las subastas inversas. Cuando se evalúa el mercado, es importante considerar la base de la oferta, cuán comercialmente atractiva es la compra, quién está disponible contractualmente, qué tan bien definidos están los requisitos y cuán comprimible es el margen. Debe tomarse en consideración que puede haber una diferencia significativa entre los nuevos productos que están siendo introducidos y repetir una licitación. Por lo tanto, es importante que los contratantes tengan una idea de cómo los proveedores interactuarán en el mercado en línea. Los nuevos productos pueden ser más competitivos, ya que hay más margen que ofrecer al inicio del proceso de elaboración, y los proveedores están interesados en establecerse cuanto antes como el proveedor clave del producto. El re abasto puede ser más complicado, dependiendo de cómo los proveedores perciban las negociaciones pasadas, de cómo fue adjudicada la licitación anterior, de cuánto margen queda en el producto o servicio, etc.

3.3.2. Simplificar la estructura de los acuerdos marco

Con el fin de fortalecer la competencia, Perú debe reducir el número de operadores económicos en los acuerdos marco a fin de propiciar la competencia.

Los ahorros más significativos se consiguen al comprar utilizando Convenios Marco (CM) combinados con adquisiciones corporativas y contratación electrónica, ya que reducen el tiempo y costo de implementación. En el período 2007-08 se iniciaron convenios marco en Perú. Tras la evaluación del procedimiento llevado a cabo por las autoridades peruanas, en 2011 se implementó un convenio marco. Ese número creció a cinco en 2013, lo que en total corresponde a once catálogos electrónicos (un convenio marco puede estar compuesto de uno o más catálogos electrónicos). Si bien se han introducido mejoras en los convenios marco existentes, no se han aplicado nuevos convenios marco debido a las limitaciones técnicas asociadas a la plataforma tecnológica SEACE y a otros factores administrativos. Hasta la transferencia a Perú Compras, el OSCE administraba el sistema de convenios marco y supervisaba 22 procedimientos abiertos para la implementación y mantenimiento de los cinco convenios marco. Con la puesta en marcha de Perú Compras, la responsabilidad de establecer, adjudicar y gestionar convenios marco fue transferida a ese OCA, cuyas funciones son similares a las ejercidas por otros OCA que gestionan convenios marco en países miembros y no miembros de la OCDE. (Véase el Cuadro 3.2 para el rol de los OCA en Italia y Corea.) Corresponde ahora a PC impulsar y mejorar los catálogos y el sistema de apoyo de los CM. Durante la misión de investigación se cuestionó la transparencia de los catálogos, ya que los proveedores no parecían estar al tanto de las compras que estaban dejando pasar. Para que el gobierno implemente un sistema de adquisiciones más eficiente, es importante que los proveedores sepan qué es lo que se solicita y por qué se lo pierden.

Cuadro 3.2. Convenios marco - El rol de los OCA en Italia y Corea

La mayoría de los organismos centrales de adquisiciones (OCA), como el Consip en Italia y el Servicio de Compras Públicas (PPS, por sus siglas en inglés) en Corea, diseñan y concluyen convenios marco, una técnica de adquisición que permite realizar compras en virtud de un acuerdo preestablecido.

Consip es el OCA italiano, establecido en el año 2000 bajo el formato de empresa estatal, que de hecho es totalmente propiedad del Ministerio de Economía y Finanzas de ese país. Su principal objetivo es llevar a cabo convenios marco y compras a granel de productos y servicios estandarizados para todas las administraciones públicas, especialmente las administraciones centrales, y administrar el mercado electrónico público para compras de menor cuantía y no estandarizadas. Italia estima que las administraciones públicas obtienen un ahorro en costos del 27% mediante convenios marco, es decir, reciben precios más bajos en comparación con los precios de mercado.

En Corea, el PPS llevó a cabo investigaciones sobre los convenios marco en varios países que contaban con sistemas de contratación pública avanzados. Sobre la base de esa investigación, la implementación de las Listas de Adjudicaciones Múltiples (MAS, por sus siglas en inglés) comenzó en enero de 2005. Los acuerdos marco coreanos sirven como un modelo que obtiene los beneficios de las compras centralizadas mientras permanece atento a alentar la competencia, evitando una de las trampas comunes de estos convenios.

Como centro de eficiencia, el PPS cumple la función de OCA e implementa numerosas buenas prácticas. El éxito de PPS queda demostrado por el hecho de que el uso de sus servicios de adquisición continúa en aumento, a pesar de que el uso obligatorio de estos servicios, por parte de entidades locales y otras, ha ido decayendo a lo largo del tiempo.

La gama de elementos generalmente cubiertos por los acuerdos marco incluye:

- i) Productos y servicios TIC (ordenadores, fotocopiadoras, impresoras, servidores, software), generalmente el área de productos más grande, en términos de volumen de compras
- ii) Productos de telecomunicaciones (redes, teléfonos móviles, teléfonos fijos, centrales telefónicas)
- iii) Muebles de oficina
- iv) Servicios de viaje
- v) Equipos y suministros de oficina
- vi) Vehículos y servicios de transporte
- vii) Combustible (para calefacción y transporte) y electricidad
- viii) Alimentos (comestibles, billetes de comidas)
- ix) Servicios de desarrollo organizacional y de recursos humanos.

Fuente: OCDE (2016b), *The Korean public procurement service: Innovating for Effectiveness [El Servicio de Contratación Pública Coreano: Innovando para la Eficacia]* OECD Public Governance Reviews, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>; OCDE (2014a), *España. Innovating for Effectiveness [El Servicio de Contratación Pública Coreano: Innovando para la Eficacia]* OECD Public Governance Reviews, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.

Existen 1.633 operadores económicos en los cinco CM disponibles y, en promedio, 70% de los proveedores realizan transacciones con entidades públicas (contratos efectivos) en virtud de convenios marco. Esto indica que un número sustancial de proveedores no reciben pedidos. La existencia de un número relativamente elevado de proveedores, en un acuerdo marco, implicaría que el sistema podría ser más eficiente si incluyera a múltiples proveedores. Sin embargo, es importante considerar el impacto del dinamismo continuo de los catálogos sobre el volumen de negocios de los proveedores, ya que permite la exclusión de proveedores en el acuerdo, mientras que otros nuevos pueden ser agregados sobre una base anual. El costo para los proveedores, por participar en el proceso, ha sido limitado desde

2013, siendo el proceso de selección realizado de forma electrónica, ya que no se requiere presencia física.

Sin embargo, PC debe evaluar cuidadosamente el mercado, sus necesidades y recursos, durante la fase de preparación y decidir el número adecuado de operadores económicos para cada convenio marco. Italia y Francia toman decisiones conscientes de limitar el número de proveedores para la mayoría de los convenios marco, teniendo en cuenta la base de la oferta, la concentración del mercado, los beneficios de las economías de escala, etc. (véase el caso de Italia en el Cuadro 3.3). Otro ejemplo es el convenio marco para adquirir papel en Francia, obligatorio para todas las entidades del gobierno central. La estrategia adoptada para ese convenio se basa en un sistema de rotación, en el que más de un proveedor recibe una parte del contrato. El convenio consta de dos lotes, uno sobre papel eco-responsable entregado con manutención y el otro sin manutención. Las normas generales permiten hasta seis proveedores en virtud de este acuerdo marco específico (OCDE, 2017). Tanto en Francia como en Italia, se realiza un análisis del mercado para fijar el número de proveedores.

Cuadro 3.3. Limitación del número de proveedores para algunos convenios marco: Ejemplos de Consip, Italia

Consip es el Órgano Central de Compras italiano, 100% propiedad del Ministerio de Economía y Finanzas. Varios estudios han sido llevados a cabo para determinar el número de proveedores para convenio marco, utilizando una regla flexible que depende del número de ofertas válidas recibidas, equilibrando la competencia y la participación máxima.

Tabla 3.8. Ejemplos de normas en algunos convenios marco

Acuerdos marco	Número de proveedores adjudicados
Tercerización de ordenadores de escritorio	Ofertas válidas $\leq 6 \Rightarrow 3$ proveedores Ofertas válidas $> 6 \Rightarrow 4$ proveedores
Código abierto	Ofertas válidas $n \Rightarrow n-1$ proveedores (máximo 7)
Servicios de viaje	Ofertas válidas $\leq 5 \Rightarrow 3$ proveedores Ofertas válidas $6-7 \Rightarrow 4$ proveedores Ofertas válidas $\geq 8 \Rightarrow 5$ proveedores

Este sistema permitió un aumento significativo de los ahorros, ya que los proveedores tenían fuertes incentivos para ocupar el primer lugar.

Fuente: OCDE (2017), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements [Contratación Pública en Chile: Opciones de políticas para convenios marco eficientes e inclusivos]*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>.

En el Cuadro 3.9 se presentan ejemplos de tres convenios marco en el Perú que muestran el número de proveedores bajo un convenio específico y el número de proveedores que han recibido pedidos de entidades públicas. En el Perú, el diseño del modelo económico de los convenios marco permite incrementar y modificar la base de proveedores cada año; la tendencia es normalmente incrementar cada año el número de proveedores. Asimismo, en algunos CM (tecnológicos principalmente), existe la posibilidad de introducir nuevos productos para diversificar o mantener la validez tecnológica y responder a la heterogeneidad de la demanda. La incorporación de nuevos proveedores apunta a generar una competencia más dinámica entre ellos. El método para agregar o renovar proveedores en los CM se basa en un análisis técnico y económico, hecho de las siguientes maneras:

1. Los proveedores que ya formen parte del catálogo pueden decidir quedarse durante el nuevo período de validez (generalmente un año). Para obtener esta renovación, los proveedores deben: i) aceptar la posibilidad de modificar, para el nuevo período, las condiciones establecidas, debido a la mejora continua de los procesos (por ejemplo, plazos de abastecimiento y entrega), y ii) mantener fijas sus ofertas (por ejemplo, en términos de precio, garantías) para cada producto incluido en el convenio marco.
2. Incorporar nuevos proveedores en la renovación (generalmente por un año). Para que los proveedores pasen a formar parte del catálogo, deben: i) cumplir con los requisitos de participación establecidos en cada convenio marco (por ejemplo, no estar inhabilitado para participar en contrataciones públicas), ii) aceptar las condiciones de operación establecidas, y iii) cumplir con las normas de evaluación y aceptación de cada convenio marco.

Tabla 3.9. **Información comparativa de los convenios marco**

Acuerdos marco	Tipo de proveedores	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Equipo de oficina*	Proveedor en el convenio	117	180	291	659	868
	Compra al proveedor	106	153	216	374	503
Ayuda humanitarios	Proveedor en el convenio	24	172	373	640	
	Compra al proveedor	23	89	148	90	
Ordenadores de escritorio, portátiles, proyectores y escáneres	Proveedor en el convenio	267	916	1163		
	Compra al proveedor	206	478	568		

Nota: * El convenio marco para equipos de oficina entró en vigor el 28 de febrero de 2011, por lo que el primer año abarca desde esa fecha hasta el 28 de febrero de 2012, etc.

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

No existe una regla general para el número de operadores económicos autorizados a formar parte de un convenio marco; depende del país, del análisis del mercado y de los objetivos de las políticas secundarias a ser implementadas, tales como el acceso de las PYME al proceso. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, el grupo de proveedores debe ser de tamaño manejable en la fase de adjudicación, pero también durante la ejecución del contrato. Cambios frecuentes, en ofertas de convenios marco, no conducen a ahorros, a menos que hagan más competitivos a los proveedores. Los convenios marco con un número importante de proveedores pueden disuadir a los licitantes de planificar cadenas de suministro, es decir, pueden estar poco dispuestos a coordinar recursos para optimizar la entrega de bienes, servicios e información, de proveedor a cliente, que aprovechen las economías de escala y cuyos beneficios compartan con las autoridades adjudicadoras. El mecanismo real no alienta a los proveedores a presentar su mejor oferta, ya que saben que tienen una buena oportunidad de ser parte del convenio marco. Más aún, autoridades adjudicadoras pueden hacer compras a cualquier proveedor sin tener información completa sobre la fase de selección inicial, como la clasificación de proveedores. Las autoridades peruanas deben incorporar un sistema de clasificación de proveedores, a ser realizado por PC, sobre la base de los criterios de evaluación y la puntuación otorgada a estos criterios.

Los convenios marco con numerosos operadores económicos pueden desincentivar la participación de proveedores, ya que la parte probable de negocio, proveniente del convenio marco, puede ser más bien reducida. Sin embargo, en Perú parece estar ocurriendo lo contrario: la evidencia sugiere que hay un incremento sostenible en el número de proveedores en los catálogos electrónicos. Queda por ver si esta tendencia continuará o si es debida al hecho que la introducción de convenios marco es relativamente nueva. Es importante que las autoridades peruanas tengan un objetivo claro al hacer

cambios a los convenios marco. Todos los convenios marco presentan ventajas y desventajas, y diseñar uno implica un equilibrio cuidadoso entre el aumento de la competencia y la reducción del número de proveedores cualificados.

Perú no es caso único cuando se trata de permitir que un número ilimitado de proveedores en un convenio marco. Chile cuenta también con un gran número de proveedores (operadores económicos) incluidos en convenios marco (OCDE, 2017). Sin embargo, el propósito de los CM debe ir más allá de garantizar la calidad de los proveedores, es decir, ver que cumplan con ciertas obligaciones, como pago de impuestos, condiciones laborales, etc. Cuando la investigación de mercado haya identificado a varios proveedores para un bien o servicio específico, limitar el número de proveedores en el convenio marco puede alentar una mayor competencia entre proveedores y reducir precios, ya que es ventajoso para ellos hacer negocios con el gobierno. Perú puede incentivar a los proveedores a fijar precios más competitivos mediante la introducción de un mecanismo que otorgue una mayor participación a quienes hayan recibido la clasificación más alta. Este mecanismo reducirá la brecha de información, dado que la clasificación no está basada únicamente en el criterio del precio, lo cual incrementará, por lo tanto, la competencia y bajará los precios.

La estandarización de productos y servicios debe ir de la mano con la limitación del número de proveedores, para maximizar los beneficios derivados de la consolidación de la demanda. Los criterios de selección, para la evaluación y adjudicación del convenio marco, afectan la intensidad y eficacia de la competencia en el proceso de licitación. Los estudios preliminares para generar los convenios marco se rigen por una directiva y siguen un proceso metodológico que i) permite evaluar la demanda de un elemento específico por parte de la entidad pública en general (no se basa en requisitos específicos de una o más entidades públicas) y ii) permite la evaluación de la oferta, lo que implica el análisis de la industria y sus peculiaridades. Ambos análisis proporcionan los insumos necesarios para determinar la viabilidad de aplicar el convenio marco en cuestión. Es necesario un enfoque metodológico para abordar el modo en que los requisitos de licitación pueden afectar al número y tipo de proveedores, lo que a su vez puede afectar al número de entidades adjudicadoras que utilizan el CM.

3.3.3. Mejor relación calidad-precio con segunda etapa competitiva

Perú debe seguir apoyando a las autoridades adjudicadoras para que apliquen la segunda etapa competitiva, a fin de aumentar la eficiencia en los convenios marco.

La segunda etapa competitiva es un hito estratégico en la contratación bajo convenios marco. Representa un paso más complejo que, para impulsar eficiencias, implica recurrir a habilidades estratégicas de contratación que van más allá de la mera comprensión del entorno operativo de los acuerdos marco. En Europa el proceso de segunda etapa ha sido aplicado comúnmente durante años, para obtener una mejor relación calidad-precio en las compras públicas. El proceso puede ser una repetición para quienes reúnan los requisitos de participación en una segunda etapa competitiva, cuando enfrentan de nuevo a los proveedores "sobre la base de los mismos términos y, en caso necesario, de términos más precisos y, cuando proceda, otros términos mencionados en las especificaciones del convenio marco"(OCDE, 2011).

Si la segunda etapa competitiva es organizada sin ningún cambio en las especificaciones o condiciones generales del contrato, sino únicamente para determinar el precio más bajo o los criterios que suelen expresarse directamente en términos monetarios, el procedimiento de adjudicación es bastante sencillo y puede permitir el uso de subastas inversas. Sin embargo, en las situaciones contractuales en las que se introduzcan mejoras significativas a las especificaciones técnicas y criterios de evaluación, para satisfacer los requisitos específicos de la entidad contratante individual, el proceso de liquidación puede ser muy similar y tan exigente como la licitación normal, en términos de

elaboración de especificaciones finales, definición de condiciones contractuales y criterios de evaluación, publicación de bases y la evaluación de las propuestas. Estos procedimientos exigentes de adjudicación no son infrecuentes en el marco de convenios marco para sistemas informáticos complejos (OCDE, 2011).

En Perú, una mini-competencia o proceso de segunda etapa, entre participantes del convenio marco, sólo puede ser utilizada para invitar a todos los operadores económicos del acuerdo marco. Sin embargo, tal vez no cumpla su cometido si los operadores económicos se vuelven reacios a participar si son demasiado numerosos formando parte del convenio marco. El proceso de segunda etapa en Perú está configurado para mostrar primero los precios más bajos, pero también da a los compradores la oportunidad de elegir lo que realmente necesitan considerando la mejor relación calidad-precio, usando el costo total de adquisición. Los proveedores tienen la autonomía para hacer ofertas especiales y mejoras en sus condiciones comerciales para ser más competitivos. Estos cambios constantes, hechos después de iniciado un convenio marco, permiten la autorregulación del catálogo electrónico. Sin embargo, la segunda etapa competitiva no suele utilizarse en el Perú. Es necesario desarrollar aún más esta capacidad, dada por el proceso del acuerdo marco, que es un factor importante para la optimización y la eficiencia.

3.4. Impulsar mejoras al desempeño mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública

Perú se beneficiaría al evaluar periódica y consistentemente los resultados del proceso de contratación y desarrollar indicadores para medir el desempeño, la efectividad y los ahorros del sistema de contratación pública.

La Recomendación de la OCDE de 2015 sobre Contratación Pública alienta a los países a impulsar mejoras en el desempeño, a través de la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, desde adquisiciones individuales hasta el sistema en su conjunto, a todos los niveles de gobierno, cuando sea factible y apropiado. Esto requiere evaluar periódica y consistentemente los resultados de los procesos de contratación, incluyendo la recopilación de información consistente, actualizada y confiable, y utilizando los datos obtenidos de las adquisiciones anteriores, especialmente en relación con precios y costos globales, para estructurar las nuevas determinaciones de necesidades, ya que constituyen un fuente valiosa de información que podría guiar las futuras decisiones de contratación. Asimismo requiere el desarrollo de indicadores para medir el desempeño, la eficacia y los ahorros del sistema de contratación pública, para efectos de evaluación comparativa y de apoyo a la formulación de políticas estratégicas en materia de contratación pública. Perú podría, por ejemplo, adaptar algunos de los indicadores desarrollados por países de la OCDE para abordar las dimensiones clave del proceso de contratación, véase el Cuadro 3.4 (OCDE, 2015).

Cuadro 3.4. **Hacia indicadores de desempeño en la contratación pública**

En febrero de 2013, los principales expertos en contratación pública pidieron a la OCDE que ayudara a elaborar un conjunto de indicadores para medir el desempeño de los sistemas de contratación pública y su evolución en el tiempo. Tras la reunión de los principales profesionales, se formó un Grupo Operativo sobre Indicadores de Desempeño de la Contratación Pública. Identificaron las siguientes cuatro áreas para el desarrollo de indicadores:

Eficiencia del proceso de contratación pública - La eficiencia en la contratación pública se refiere a la proporcionalidad entre, por una parte, los costos y plazos de cada procedimiento de contratación pública y, por otra, el valor del contrato. Es posible lograr ganancias de eficiencia mediante el uso de mecanismos de consolidación y contratación electrónica.

Apertura y transparencia del proceso de contratación pública - La transparencia se entiende como el trato justo, igualitario y equitativo de los participantes en el proceso de contratación pública. Según la CNUDMI, la transparencia en la contratación pública implica cinco elementos principales: la divulgación pública de las normas aplicadas en el proceso de contratación pública, la publicación de oportunidades de contratación pública, la determinación previa y publicación de lo que se va a adquirir y cómo serán consideradas las propuestas, conducta visible de la contratación pública de conformidad con las normas y procedimientos prescritos, y la existencia de un sistema para monitorear que se esté cumpliendo con estas normas y para hacerlas cumplir en caso necesario.

Profesionalismo de la fuerza laboral de contratación pública - Es esencial contar con un personal de contratación pública que cumpla con los altos estándares profesionales y sea capaz de alcanzar los objetivos estratégicos del gobierno. Los factores clave para el profesionalismo de la función de contratación pública son: personal suficiente en términos de número y habilidades, reconocimiento de la contratación pública como profesión específica, certificación y capacitaciones sistemáticas, normas de integridad para la contratación pública y sus funcionarios, y la existencia de una unidad de análisis de información que controle el funcionamiento del sistema de contratación pública.

Administración de contratos y desempeño de proveedores - Esta dimensión tiene como objetivo analizar la fase de ejecución del contrato. Las actividades de gestión del desempeño del contrato pueden agruparse en tres áreas: gestión de la entrega (se asegura de que todo lo que se ordena sea entregado con el nivel requerido de calidad y desempeño, como se indica en el contrato), manejo de relaciones (busca mantener abierta y constructiva la relación entre el proveedor y la autoridad contratante), y administración de contratos (cubre la gobernanza formal del contrato y cualquier cambio permitido a la documentación durante la vigencia del contrato). Al monitorear y documentar el desempeño de los proveedores, los funcionarios públicos están en condiciones de requerir acciones correctivas de los proveedores cuando no cumplan con los requisitos del contrato. El monitoreo del desempeño también puede proporcionar un ciclo de retroalimentación en la selección de proveedores potenciales, contribuyendo así a mejorar el sistema de precalificación. Un elemento para medir el desempeño del gobierno en la administración de contratos es la puntualidad de los pagos a los proveedores.

Fuente: OCDE (2014b), “Towards public procurement performance indicators [Hacia indicadores de desempeño en la contratación pública], 2014”, inédito.

En 2016, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial evaluaron el régimen de contratación pública peruana, utilizando la metodología de evaluación de los sistemas de adquisiciones (MAPS) desarrollada por la iniciativa conjunta de la Mesa Redonda de Adquisiciones del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) del Banco Mundial y la OCDE. Una de las principales conclusiones de su análisis indicó que la información sobre los contratos era esporádica o presentada normalmente con un retraso considerable, posterior al final del año fiscal. Más aún, el sistema de adquisiciones no estaba

suficientemente integrado con los sistemas de gestión financiera y con el presupuesto para aportar información sobre la ejecución de los contratos principales. En el Perú, los sistemas para recolectar y difundir información sobre contrataciones, que son clave para evaluar el desempeño, han mejorado significativamente desde que se realizó la anterior evaluación MAPS en 2008 (MAPS, 2016), pero todavía es posible hacer más, según el Banco Mundial y el BID.

El análisis del sistema de contratación peruano identifica dos plataformas clave - SEACE y RNP - que pueden proporcionar datos relevantes para que los funcionarios ayuden a administrar el desempeño general del sistema. Sin los datos almacenados en estas plataformas, no estaría claro si las entidades públicas cumplen con las normas de adquisición, o si el sistema tiene el potencial de ser más eficiente. Además de las dos plataformas, el OSCE ha puesto en marcha recientemente CONOSCE, que informará sobre las entidades públicas que no publiquen compras inferiores a 8 UIT, identificando las entidades que estén dividiendo contratos, entre otras irregularidades. CONOSCE ayudará a las autoridades peruanas a monitorear la actuación de las entidades públicas. Sin embargo, a pesar de estas plataformas de recolección de datos, el OSCE no ha desarrollado un sistema de desempeño, con indicadores que midan ahorros, calidad de los suministros, licitaciones, uso de herramientas de contratación o nivel de terminación (licitaciones públicas vs. invitaciones restringidas o contrataciones directas). La falta de estos indicadores tiene fuertes implicaciones para la eficiencia del sistema. A pesar de que los objetivos hayan sido establecidos, no hay forma de evaluar si se han alcanzado, ya que no hay indicadores para medir el impacto.

3.5. Promover la participación transparente y eficaz de las partes interesadas

3.5.1. Explorar nuevos enfoques de aclaración para incrementar la participación de proveedores

Perú debe considerar la posibilidad de introducir reuniones de aclaración para mejorar la participación del proveedor en los procesos de contratación pública y contribuir a sistemas de contratación pública más eficientes.

El marco regulatorio en Perú no permite ningún tipo de reunión de aclaración durante el proceso de convocatoria. No obstante, los participantes pueden solicitar aclaraciones a las bases por escrito, antes de la fase de licitación, mediante la presentación de solicitudes de aclaración u otra información requerida acerca de las bases de licitación (Tabla 3.10). Además de las consultas, los participantes pueden asimismo presentar observaciones para confirmar alguna infracción al reglamento de contratación pública o a cualquier otra ley relacionada. El comité de selección encargado del proceso de licitación debe responder a todas las preguntas, por medio de un documento bien fundamentado que contenga información sobre los participantes que las formularon. Es obligatorio que este documento sea publicado en el SEACE. A pesar de que no se le permite comunicarse con los licitadores para aclaraciones, el comité de selección puede solicitar formalmente a los participantes que corrijan los errores u omisiones en su documentación, siempre y cuando no modifiquen el alcance de la propuesta. Durante la misión de investigación, los proveedores plantearon la falta de flexibilidad como una inquietud, al no poderse esclarecer los problemas y las ofertas durante el proceso de licitación. Con el nuevo reglamento de la Ley N° 30225, esta cuestión debe mejorar, ya que los errores formales o materiales pueden ahora ser enmendados, entre otros:

- La falta de información en formatos y declaraciones juradas, diferentes a las que contienen el precio o la oferta económica.
- La emisión de fechas o el nombre de las certificaciones otorgadas por entidades públicas.
- La falta de firma o numeración.

- Certificaciones sobre cualidades, características o especificaciones sobre los productos o servicios ofrecidos, siempre y cuando dichas circunstancias ya existan en el momento de la oferta o si se hicieran referencia en la oferta.

En cuanto a las omisiones, sólo es posible modificar la documentación siempre que las autorizaciones, permisos, títulos, licencias o certificaciones hayan sido emitidos por una entidad pública o privada que ejerza funciones públicas, antes de la fecha de presentación de las ofertas. Ha habido un esfuerzo entre las entidades adjudicadoras para mejorar la velocidad y el fundamento de las respuestas a las solicitudes de aclaración de los licitantes. La situación puede mejorarse haciendo que las respuestas a los proveedores sean más oportunas y fundamentadas. Como se discutió anteriormente, el OSCE está desarrollando un proceso para recibir y responder electrónicamente a las consultas y observaciones.

Tabla 3.10. Los términos para presentar consultas dependen del método de selección

Método de selección	Decreto Legislativo N° 1017.		Ley N° 30225	
	Formulación	Respuesta	Formulación	Respuesta
Licitación pública	Consultas Mínimo de cinco días hábiles	Mínimo de cinco días hábiles	Consultas + Observaciones	
	Observaciones Mínimo de cinco días hábiles	Mínimo de cinco días hábiles	Mínimo diez días hábiles	Máximo de siete días hábiles
Concurso público	Consultas Mínimo de cinco días hábiles	Mínimo de cinco días hábiles	Consultas + Observaciones	
	Observaciones Mínimo de cinco días hábiles	Mínimo de cinco días hábiles	Mínimo diez días hábiles	Máximo de siete días hábiles
Licitación directa (pública o selectiva)	Consultas Mínimo tres días hábiles	Mínimo tres días hábiles	-	-
	Observaciones Mínimo tres días hábiles	Mínimo tres días hábiles	-	-
Licitación simplificada	-	-	Consultas + Observaciones Mínimo dos días hábiles. Para obras, mínimo de tres días hábiles	Máximo dos días hábiles. Para obras, mínimo de tres días hábiles
Adjudicación de menor cuantía (junto con la formulación de observaciones)	Consultas + Observaciones Para obras, mínimo tres días hábiles. No aplica para bienes y servicios	Para trabajos, máximo tres días hábiles. No aplica para bienes y servicios	-	-
Selección de un consultor individual	-	-	No aplica	No aplica
Compras	-	-	No aplica	No aplica

Fuente: Información proporcionada por el MEF.

Perú podría agregar otra dimensión al sistema de aclaraciones ofreciendo reuniones de aclaración en un momento específico del proceso de solicitud, y a veces con la posibilidad de convocar a más reuniones de acuerdo a las necesidades de los participantes. Se realizarían antes de la presentación de las consultas y observaciones escritas, o las reemplazarían por completo. Las reuniones de aclaración representan una forma eficaz de comunicación, que permite interactuar directamente con los proveedores y aclarar sus dudas. Sin embargo, no es ideal únicamente brindar aclaraciones mediante reuniones establecidas, ya que esto puede frenar el proceso y provocar retrasos y esfuerzos innecesarios.

3.5.2. Introducir un marco de aclaraciones mejorará las relaciones con proveedores

Perú debe considerar la posibilidad de introducir sesiones de aclaraciones a proveedores, con el fin de mejorar las relaciones con licitantes y proveedores, así como la eficiencia de los procesos de contratación pública.

En muchos países se están aplicando plazos de suspensión, y en el Perú han sido parte del proceso de contratación pública desde hace algún tiempo. El plazo se refiere al tiempo transcurrido entre la fecha en que los licitantes son notificados de la decisión de adjudicación del contrato y la fecha de entrada en vigor del contrato. Estaban incluidos en el anterior Decreto Legislativo N° 1017, y lo están también en la legislación vigente. Los términos para cualquier período de suspensión deben ser indicados en la documentación para formalizar el contrato.

En el Perú, el Reglamento de Contrataciones del Estado establece que, tras la notificación de adjudicación del contrato, la entidad deberá esperar un plazo de ocho días hábiles, en el caso de licitaciones públicas y concursos públicos, y de cinco días hábiles en caso de licitación simplificada, selección de consultor individual y comparación de precios, antes de dar su aprobación a la adjudicación del contrato. Esa aprobación sólo puede darse si los postores perdedores no han presentado alguna inconformidad. En el caso de subastas inversas, el plazo para la aprobación es de cinco días a partir de la adjudicación, pero cuando el valor estimado de la SI corresponde a una licitación pública o concurso público, este plazo pasa a ocho días. Después de la aprobación, el licitante ganador tiene que esperar la firma del contrato, conforme a lo establecido en el reglamento.

Más aún, el plazo para la aprobación de la adjudicación no incluye el plazo para la firma del contrato. El plazo máximo para firmar un contrato es de 18 días hábiles, incluyendo la posibilidad de solicitar al proveedor la corrección de errores u omisiones. Este período sólo comienza una vez que ha sido aceptada la decisión de adjudicación. Durante el período previo a la firma del contrato, no es posible presentar inconformidades por la adjudicación o la evaluación de ofertas. Esta práctica promueve la imparcialidad y la integridad del procedimiento, proporcionando un tiempo dedicado y suficiente para que los licitantes hagan uso de las medidas correctivas existentes y permitan la suspensión y anulación de la decisión en una etapa en que la infracción aún puede ser rectificada o su impacto minimizado.

Mientras tanto, el Perú no tiene un marco regulatorio para sesiones de aclaraciones con los licitantes. No se llevan a cabo reuniones con los licitantes que no obtuvieron el contrato, ni cara a cara, ni por teléfono, ni por videoconferencia. Si el licitante no obtiene el contrato, se le informa a través de SEACE. Fuera de la información en el SEACE, los licitantes que no ganaron pueden acceder al expediente de adquisiciones, para revisar la información acerca de todo el proceso de contratación, a excepción de la información calificada como secreta, confidencial o reservada. Este expediente no es electrónico y se guarda bajo custodia de la oficina responsable de la contratación. Las empresas tienen permitido acercarse a las entidades públicas y hacer preguntas o solicitar retroalimentación, pero no suelen hacerlo. Sin embargo, los licitantes no seleccionados pueden querer saber por qué su oferta no tuvo éxito. Las ofertas suelen ser rechazadas por aspectos técnicos, y las empresas que pierden pueden tener dificultades para obtener una explicación de por qué perdieron. Sin embargo, el comité de selección emite actas que exponen las razones de la descalificación de ofertas y de la adjudicación del contrato, publicadas en el SEACE. En algunos países de la OCDE se utilizan reuniones informativas verbales para comprometerse con el mercado y ampliar la base de suministro. La implementación de reuniones de aclaración adecuadas, con los proveedores, ofrece una valiosa oportunidad para que ambas partes se beneficien del proceso. Las reuniones informativas verbales pueden mejorar la relación con los proveedores y la calidad de sus ofertas.

Con el fin de aumentar los beneficios de estas reuniones, al mismo tiempo que mitigar posibles riesgos, se deben elaborar directrices que creen un marco claro para esa actividad. La sesión informativa debe realizarse a petición de los interesados después de la adjudicación y de la firma del contrato. Para obtener el máximo beneficio de una reunión informativa, es mejor no retrasarla más de dos semanas después de la adjudicación del contrato. Se recomienda considerar ciertos contenidos genéricos en su elaboración (véase el Cuadro 3.5). El OSCE o PC deben apoyar esa actividad con directrices claras que presenten un marco estructurado y aclaren elementos tales como lugar y fecha de las sesiones informativas, la información que puede o no ser proporcionada, la estructura estándar de discusión a seguir, etc.

Cuadro 3.5. Los beneficios de las reuniones informativas

Las reuniones informativas son beneficiosas para los licitantes, dado que:

- a) Les ayudan a repensar su enfoque para que sus ofertas futuras sean más exitosas.
- b) Ofrece orientación específica a las empresas nuevas o pequeñas para mejorar sus posibilidades de hacer negocios en el sector público.
- c) Brinda tranquilidad acerca del proceso y de la contribución o rol del licitante (si no del resultado real).
- d) Ofrece una mejor comprensión de la diferencia que existe entre las compras del sector público y las compras privadas.

Ese diálogo también puede:

- a) Identificar maneras de mejorar los procesos subsiguientes de convocatoria, incluyendo las comunicaciones asociadas.
- b) Asegurar que las mejores prácticas y directrices estén actualizadas para reflejar las cuestiones relevantes que se hayan destacado.
- c) Alentar mejores ofertas de estos proveedores en el futuro.
- d) Obtener una mejor comprensión de cómo piensa ese segmento del mercado, mejorando la inteligencia de mercado del organismo.
- e) Ayudar a establecer una reputación como un comprador justo, abierto y ético con quien los proveedores querrán hacer negocios en el futuro.
- f) Reducir potencialmente el número de retos.

También puede beneficiar al gobierno y al sector público en general, al:

- a) Demostrar su compromiso con las buenas prácticas y la apertura.
- b) Contribuir a la recopilación de inteligencia acerca del mercado.
- c) Educar al mercado, haciéndole saber que el sector público es impulsado por el valor y no por el costo.

Fuente: United Kingdom Office of Government Commerce (2003), "Supplier debriefing", [Oficina de Comercio Gubernamental del Reino Unido (2003), "Reuniones informativas con Proveedores",] <http://prp.gov.wales/docs/prp/generalgoodsservices/130617ogcsupplierdebrief.pdf> (consultado el 13 de Mayo de 2017).

3.6. Propuestas de acción

El nuevo marco regulatorio reafirma el compromiso del Gobierno peruano de mejorar la eficiencia del proceso de contratación. Adicionalmente, parece haber una comprensión común de la necesidad de concentrarse en procesos simples y rápidos: el sistema necesita ser más transparente, accesible y orientado al servicio. La nueva Ley de Contrataciones del Estado puede ser considerada como una plataforma hacia el fortalecimiento de la eficiencia y la competencia, pero los encargados de formular

políticas en el Perú deben asegurarse de poner en práctica las nuevas disposiciones. Con el fin de mejorar la eficiencia y el valor de la función de contratación, las siguientes propuestas podrían ser consideradas:

- Perú debe considerar el desarrollo de una estrategia que tenga como objetivo ampliar el grupo de proveedores potenciales y estimular la competencia en la contratación pública
- Perú debe garantizar que los funcionarios públicos cuenten con las aptitudes necesarias para aplicar las nuevas bases estandarizadas de licitación, a fin de mantener un nivel razonable de imparcialidad, competencia e integridad.
- Perú debe reintroducir el valor estimado y fortalecer las capacidades del personal de contratación pública para llevar a cabo estudios de mercado, desarrollando lineamientos o herramientas específicas para ayudar a identificar el valor estimado de los bienes y servicios.
- A fin de aprovechar mejor las economías de escala, Perú debe asegurar una mejor cooperación y compromiso con las adquisiciones corporativas de las entidades públicas a nivel nacional y, especialmente, subnacional. Asimismo, fortalecer el uso de fichas técnicas y de condiciones de suministro en el marco de procesos de subasta inversa.
- Con el fin de fortalecer la competencia, Perú debe reducir el número de operadores económicos en los convenios marco a fin de propiciar la competencia.
- Perú debe seguir apoyando a las autoridades adjudicadoras para que apliquen la segunda etapa competitiva, a fin de aumentar la eficiencia en los convenios marco.
- Perú debe evaluar periódica y consistentemente los resultados del proceso de contratación y desarrollar indicadores para medir el desempeño, la efectividad y los ahorros del sistema de contratación pública.
- Perú debe considerar la posibilidad de introducir reuniones de aclaración para mejorar la participación de los proveedores en los procesos de contratación pública y contribuir a sistemas de contratación pública más eficientes.
- Perú debe considerar la posibilidad de introducir sesiones de aclaraciones a proveedores, con el fin de mejorar las relaciones con licitantes y proveedores, así como la eficiencia de los procesos de contratación pública.

Referencias

- DoF Australia (2016), *Selling to the Australian Government: Step Two – Understand the Rules*, Department of Finance, Australian Government, [*Venta al gobierno australiano: Paso Dos - Entender las Reglas, Departamento de Finanzas, Gobierno de Australia*] www.finance.gov.au/procurement/procurement-policy-and-guidance/selling/understand-the-rules/understand-the-rules.html (consultado el 11 de Mayo de 2017).
- MEF & OSCE (2016), Diagnóstico del Sistema de Adquisiciones Públicas del Perú, <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Banner/Enlaces/Diagn%C3%B3stico%20del%20Sistema%20de%20Adquisiciones%20del%20Per%C3%BA%20150716.pdf> (consultado el 12 de Mayo de 2017).
- OCDE (2017), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements* [*Contratación Pública en Chile: Opciones de políticas para convenios marco eficientes e inclusivos*], OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>.
- OCDE (2016a), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference* (*Marcando la diferencia*), OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2016b), *The Korean public procurement service: Innovating for Effectiveness* [*Innovando para la Eficacia*], OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.
- OCDE (2015), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [*Recomendación del Consejo sobre la contratación pública*], www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf (consultado el 11 de Abril de 2017).
- OCDE (2014a), *Spain: Innovating for Effectiveness* [*El Servicio de Contratación Pública Coreano: Innovando para la Eficacia*] OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.
- OCDE (2014b), “Towards public procurement performance indicators [Hacia indicadores de desempeño en la contratación pública], 2014”, inédito.
- OCDE (2011), “Centralised purchasing systems in the European Union [Sistemas centralizados de compras en la Unión Europea]”, *SIGMA Papers*, No. 47, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en>.
- OCDE (2010), “Public procurement in EU Member States: The regulation of contract below the EU thresholds and in areas not covered by the detailed rules of the EU directives [Contratación pública en los Estados miembros de la UE: La regulación del contrato por debajo de los umbrales de la UE y en áreas no cubiertas por las normas detalladas de las directivas de la UE]”, *Sigma Papers*, No. 45, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p7s1mxv-en>.

United Kingdom Office of Government Commerce (2003), “Supplier debriefing”, [Oficina de Comercio Gubernamental del Reino Unido (2003), "Reuniones informativas con Proveedores",] <http://prp.gov.wales/docs/prp/generalgoodsservices/130617ogcsupplierdebrief.pdf> (consultado el 13 de Mayo de 2017).

Transparency International-USA and Center for International Private Enterprise (2011), *APEC Procurement Transparency Standards in Peru: Strengthening the Culture of Integrity* [Normas de Transparencia de Adquisiciones en el Perú: Fortaleciendo de la Cultura de Integridad], www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/TI-Report-Peru.pdf (consultado el 11 de mayo de 2017).

Capítulo 4

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

4.1.1. Identificar y comunicar criterios de evaluación y adjudicación adecuados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Información proporcionada por el MEF.

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

Tabla 4.2. Puntuación según criterios de evaluación

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

Fuente: Información proporcionada por el MEF.

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

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

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

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

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

Cuadro 4.1. Criterios de adjudicación objetivos

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

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

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

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

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

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

4.2. Realzar el papel de los comités de selección

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

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

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

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

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

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

Fuente: Información proporcionada por el MEF.

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

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

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

I. Fases previas al procedimiento de contratación

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

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

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

II. Fases del procedimiento de contratación

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

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

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

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

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

Cuadro 4.3. Testigos sociales en México

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4.4. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública

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

A tal fin, los Adherentes deberán:

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

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

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

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

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

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

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

4.4. Apoyar a las PYME mediante la contratación pública

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5. Hacia una contratación pública más innovadora y sostenible

4.5.1. Contratación en materia de innovación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el Perú es raro que las entidades incluyan los criterios de evaluación en los documentos de licitación relacionados con objetivos sociales, innovación, costos del ciclo de vida o medio ambiente. En la legislación peruana de contratación pública se encuentra una lista de principios que deben ser tomados en cuenta por las entidades públicas en los procesos de contratación (véase el Cuadro 2.2 del Capítulo 2). La finalidad de estos principios es la de regir los procesos de contratación y servir de criterio interpretativo e integrador para la puesta en práctica del Reglamento de Contrataciones del Estado, así como de parámetros para el desempeño de los funcionarios y organismos responsables. Uno de estos principios es el de sostenibilidad ambiental y social, que subraya que los procesos de contratación deben contribuir a la defensa del medio ambiente y al desarrollo de los miembros de la

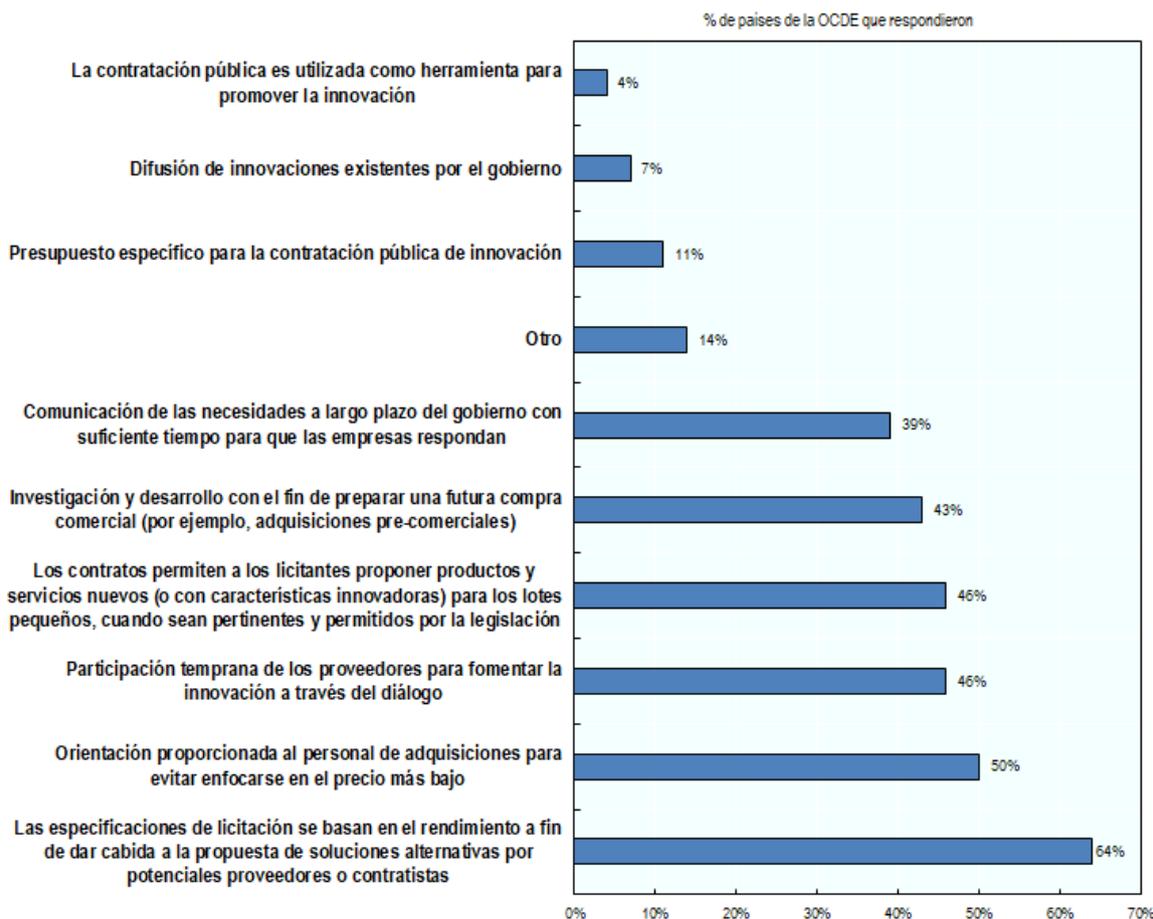
sociedad. El Reglamento de Contrataciones del Estado reconoce que las bases de licitación de bienes, servicios y obras deben incluir, entre otros elementos, un criterio de evaluación relacionado con la sostenibilidad ambiental y social.

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

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

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

Gráfica 4.1. Uso de la contratación para promover la innovación



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4.5. Criterios para una contratación sostenible

Estonia

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

Criterios de adjudicación

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

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

Cuadro 4.5. Criterios para una contratación sostenible (continuación)

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

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

Hungría

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

Los criterios ecológicos aplicados en los procedimientos fueron:

Papel y productos estacionarios:

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

TI:

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

Combustible:

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

Canadá

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

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

Cuadro 4.5. Criterios para una contratación sostenible (continuación)

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

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

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

4.6. Propuestas de acción

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

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

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

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

Nota

1. Una UIT en 2016 equivalía a 3.950 PEN.

Referencias

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

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

Capítulo 5

Fortalecer las capacidades de contratación de la fuerza laboral peruana

Este capítulo describe la fuerza laboral de la contratación pública en el Perú y evalúa su capacidad para cumplir con sus obligaciones de contratación. Utilizando como marco de referencia la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la contratación pública, analiza cómo el Perú se ha comprometido en una planeación estratégica de la fuerza laboral, o está desarrollando estrategias de capacidades de contratación, y diagnostica las lagunas de conocimiento. El capítulo también analiza si se proponen opciones de carrera atractivas, competitivas y basadas en el mérito, a los funcionarios de contratación pública. Por último, destaca la manera en que la mejora de la disponibilidad y calidad de la capacitación en materia de contratación pública, mediante programas de capacitación específicos, universidades y capacitadores certificados, así como oportunidades de capacitación y servicios de información accesibles, puede contribuir a niveles más elevados de aptitudes. Se presenta la experiencia de varios países de la OCDE para ilustrar las mejoras que puede lograr el Perú con una gestión estratégica de los recursos humanos.

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

Introducción

La puesta en práctica eficaz de las reformas de contratación, y de las prácticas específicas de contratación, requiere una fuerza laboral de contratación pública debidamente capacitada. Esta implementación no sólo promueve la eficacia del sistema, sino que también ayuda a garantizar su integridad. La experiencia de la OCDE, en trabajar con sistemas de contratación en todo el mundo, ha demostrado que una fuerza laboral adecuada es uno de los pilares fundamentales de un sistema de contratación pública.

Por esta razón, los países, incluyendo al Perú, necesitan desarrollar una fuerza laboral de contratación con la capacidad de ofrecer una relación calidad-precio de manera eficiente y eficaz, 1) asegurando que los funcionarios de contratación cumplan altos estándares profesionales de conocimiento, puesta en práctica e integridad, proporcionándoles un conjunto de herramientas dedicado y actualizado con regularidad, 2) ofreciendo opciones de carrera atractivas, competitivas y basadas en el mérito para los funcionarios de contratación, y 3) promoviendo enfoques colaborativos con centros del conocimiento, como universidades, grupos de reflexión o centros de políticas, para mejorar las aptitudes y competencias de la fuerza laboral de contratación (OCDE, 2015).

Encuestas recientes de la OCDE apuntan a la debilidad más prominente de los sistemas de contratación pública: la falta de "aptitud" de la fuerza de trabajo (definida como la habilidad, basada en destrezas, de un individuo, grupo u organización para cumplir con sus obligaciones y objetivos - también conocido como "know-how") y la falta de "capacidad" (definida como la posibilidad de cumplir con las obligaciones y los objetivos, sobre la base de los recursos administrativos, financieros, humanos y de infraestructura existentes). Los desafíos para los actores de la contratación pública incluyen la transición de una función de manejar pedidos a otra más estratégica, reglas cada vez más complejas, el carácter multidisciplinario de la actividad, y la falta de profesionalización.

Este capítulo evalúa si las entidades de contratación pública peruanas tienen la "aptitud" y la "capacidad" para desempeñar sus funciones y alcanzar sus objetivos. También incluye posibles estrategias para reconocer, a los actores que trabajan en entidades de contratación pública, como profesionales y desarrollar aptitudes en licitantes y proveedores.

5.1. La fuerza laboral de contratación pública en el Perú

La Política Nacional del Servicio Civil del Perú está coordinada por la autoridad central de Recursos Humanos, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), creada en junio de 2008 (Decreto Legislativo N° 1023). Se trata de un organismo especializado, bajo la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La función de SERVIR incluye la planeación y formulación de políticas nacionales y normas técnicas, relacionadas con el sistema administrativo de gestión de recursos humanos, el desarrollo, la gestión y la evaluación de las políticas de capacitación y la organización y supervisión de los concursos públicos para la contratación de personal. La función pública del país está regulada por la nueva Ley de Servicio Civil N° 30057, publicada por primera vez en julio de 2013 y vigente a partir de julio de 2014, tras la publicación de su reglamento.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) cubre las necesidades de desarrollo de capacidad de la fuerza de trabajo de contratación pública. Su subdirección de desarrollo de capacidades (17 funcionarios para agosto de 2016) desarrolla ofertas de capacitación a través de aliados estratégicos, organiza eventos de capacitación a nivel nacional y regional e identifica y certifica a capacitadores. El OSCE también gestiona el proceso de certificación de la fuerza laboral de contratación pública. Por último, el OSCE se encarga de supervisar y evaluar la calidad de los servicios de capacitación prestados por él y por los aliados estratégicos.

En 2010, SERVIR registró 3.646 funcionarios de contratación pública en 478 entidades: 27 a nivel nacional, 25 a nivel regional y 426 a nivel municipal. Cincuenta y tres por ciento del total de estos funcionarios de la contratación pública trabajaban a nivel nacional en ese momento. Treinta y cuatro por ciento se encontraban a nivel gerencial y sesenta y seis por ciento a nivel operativo.

En 2014, SERVIR registró 6.158 funcionarios de la contratación pública en 1.666 entidades (un aumento de alrededor del 69% en cuatro años en términos del número de funcionarios). El mismo año, el 43% de estos funcionarios trabajaban a nivel nacional y el 57% a nivel subnacional. El 27% se encontraban a nivel gerencial y el 73% a nivel operativo.

Tabla 5.1. Características de la fuerza laboral de contratación pública en 2010 y 2014

	Número de funcionarios	Número de entidades	Nivel nacional	Nivel subnacional	Nivel gerencial	Nivel operativo
2010	3.646	478	53%	47%	34%	66%
2014	6.158	1.666	43%	57%	27%	73%

Fuente: SERVIR (2010), Diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones del sistema administrativo de abastecimiento - Informe de resultados; SERVIR (2014), Resultados del sistema administrativo de abastecimiento, Gerencia de Desarrollo de Capacitados y Rendimiento del Servicio Civil – Resultados del censo de Colaboradores.

En agosto de 2016, el OSCE había certificado a 11.865 profesionales y técnicos, más del 90% de la plantilla de SERVIR en 2014 y cuatro veces el total de 2010. Cabe señalar que, en la actualidad, no todos están necesariamente trabajando. El número total de entidades públicas es de cerca de 3.000.

Los funcionarios de la contratación pública están asociados a muchos regímenes de empleo diferentes, que actualmente están siendo reformados, de conformidad con la nueva ley del servicio civil. El objetivo de la nueva ley es establecer un régimen único para los servidores públicos, a nivel nacional, regional y local.

En 2014, la mayoría de los profesionales de contratación pública (36%) trabajaban bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) – (Decreto Legislativo N° 1057. Este régimen ofrece contratos temporales (renovables), por períodos de tres o seis meses, hasta un año. Por lo tanto, no ofrece ninguna estabilidad profesional o evolución (no hay posibilidad de ser promovido). Los practicantes bajo el régimen CAS no están sujetos a evaluación de desempeño. La contratación de personal bajo este régimen se realiza a nivel de entidad. Los únicos requerimientos para contratar personal bajo un régimen de CAS son: descripción del trabajo, incluyendo requisitos y competencias necesarias, justificación de nueva contratación, disponibilidad presupuestaria, publicación de la oferta de trabajo durante al menos cinco días hábiles, evaluación del currículo y entrevista.

El segundo grupo más grande de profesionistas de la contratación pública (31%) trabaja bajo el régimen de Carrera Administrativa (CA) (Decreto Legislativo N° 276). Los funcionarios de este régimen han tomado parte en un concurso público para contratación de personal. Bajo el régimen de CA, la capacitación es obligatoria y requisito previo a la promoción (51 horas de capacitación son necesarias en cada nivel de carrera para ser promovido al siguiente nivel, a menos que el estado no pueda pagar la capacitación requerida). Las evaluaciones, que son obligatorias para el personal bajo el régimen CA, no son tomadas en cuenta para promociones. El personal de CA cambia de nivel aproximadamente cada 2-4 años.

5.2. Abordar la planeación estratégica de la fuerza laboral

5.2.1. Una nueva estrategia de desarrollo de capacidades de contratación pública para profesionalizar a la fuerza laboral

Perú ha identificado una institución encargada de las necesidades de desarrollo de capacidades de la fuerza laboral de contratación pública, pero también podría considerar el desarrollo de una nueva estrategia de capacidades de contratación con el fin de profesionalizar al personal de contratación pública.

Desde 2008, el OSCE se ha encargado de las necesidades de desarrollo de capacidades de la fuerza laboral de contratación pública. Los temas relacionados con capacidades fueron incluidos en el Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas del Estado Peruano y en el Plan Estratégico Institucional del OSCE, para el periodo 2012-2016. El OSCE podría considerar preparar una nueva estrategia de capacidades de adquisición, basada en la nueva Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225). La nueva estrategia abarcaría el año 2017 y más allá, incluyendo objetivos para el corto, mediano y largo plazo, así como indicadores relacionados para medir su implementación. Los principales objetivos de las anteriores estrategias de adquisiciones han sido: 1) crear un sistema de certificación específico, 2) fortalecer la capacidad de los servidores públicos que trabajan en el ámbito de la contratación pública, 3) crear el "Programa de Acompañamiento y Seguimiento" (PAS) de entidades públicas, 4) reforzar la participación de los proveedores en la contratación pública, incluidas las PYME, y 5) fortalecer la participación de otras partes interesadas en la contratación pública (incluidos auditores, jueces y fiscales).

Sobre la base de la labor realizada por el OSCE desde 2008, la nueva estrategia podría explorar y seleccionar las mejores opciones para atender las deficiencias y los cuellos de botella actuales en materia de adquisiciones. La adopción y formalización de una nueva estrategia también constituiría un hito simbólico para atraer la atención y la aceptación de todos los interesados. No existe un modelo internacional para tales estrategias de capacidades de adquisición, pero existen marcos para proporcionar directrices y recomendaciones para desarrollarlas. Al formular una estrategia, las siguientes cuestiones deben ser tomadas en cuenta (OCDE, 2016a):

- La construcción de una fuerza laboral de contratación sostenible es un esfuerzo a largo plazo. La estrategia debe abordar tanto las cuestiones inmediatas como las de largo plazo.
- La estrategia debe tener como objetivo mejorar las capacidades individuales, así como las capacidades de la institución en el ámbito de la contratación pública.
- La estrategia es un ejercicio de planeación. Implica el desarrollo de una hoja de ruta, paso a paso, con objetivos prioritarios y resultados esperados.
- La construcción de una fuerza laboral de contratación sostenible moviliza tiempo y recursos. La estrategia debe incluir un presupuesto.
- El desarrollo de una estrategia de capacidades de contratación debe ser incluyente. Todas las partes interesadas pertinentes deben reunirse en el marco de un grupo de trabajo o comité directivo.

La nueva estrategia de capacidades de contratación debe integrarse en los esfuerzos nacionales para incrementar la capacidad de la fuerza laboral del sector público. Asimismo, debe ajustarse a las directrices de SERVIR, que es responsable del desarrollo de la política nacional de capacitación y de la definición de normas comunes para la planeación del desarrollo de capacidades de las entidades. Por ejemplo, la legislación peruana prevé el Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP)

para cada entidad individual. Cada entidad necesita desarrollar un PDP anual, el cual debe ser compartido con SERVIR. Los PDP, que deben vincularse con otras estrategias e instrumentos, deben incluir información sobre la medición de competencias del personal, la estrategia de las entidades en relación con la oferta formativa y sobre el financiamiento. (Los PDP deben ser financiados enteramente por las entidades).

Esta integración de la estrategia de capacidades de contratación con los PDP requiere una fuerte coordinación entre SERVIR y el OSCE. Por un lado, el OSCE debe garantizar que las directrices de SERVIR, para planear, ejecutar y evaluar el desarrollo de capacidades y de capacitación, sean tomadas en cuenta al elaborar la estrategia. Es también la razón por la que se debe crear un grupo de trabajo o comité directivo para este propósito específico. Por otra parte, SERVIR debe garantizar que el OSCE implemente las directrices para el desarrollo de capacidades y la capacitación. SERVIR necesita especialmente supervisar y certificar la capacitación propuesta por el OSCE y sus aliados estratégicos, a fin de asegurar que la oferta del OSCE se ajuste a las necesidades identificadas y respete determinadas normas nacionales.

Una estrategia de capacidad de adquisición abordaría todas las cuestiones, relacionadas con las capacidades de la fuerza laboral de contratación pública, en un solo documento. Ello fortalecería la coordinación entre los actores y los vínculos entre las diferentes herramientas disponibles, como el diagnóstico de las deficiencias de capacidad y conocimientos, perfiles de empleo de contratación pública, sistemas de certificación y gestión del desempeño y ofertas de capacitación. Una estrategia de capacidades de contratación también contribuiría en gran medida a reforzar la Planeación Estratégica de la Fuerza Laboral (PEFL) en el ámbito de la contratación pública. El PEFL significa más que colmar simplemente las lagunas de capacidades y conocimientos en el ámbito de la contratación pública y desarrollar la capacitación para hacerlo. También se considera que el PEFL tiene el potencial de permitir que una organización siga estando consciente y preparada para necesidades futuras, relacionadas con el tamaño de la fuerza laboral, su despliegue en todo el país y los conocimientos, habilidades y competencias necesarios para llevar a cabo sus misiones.

5.2.2. Diagnóstico exhaustivo de las lagunas de capacidades y conocimientos para responder a las necesidades específicas de la fuerza laboral de contratación pública

Perú ha realizado varios diagnósticos de las lagunas de capacidades y conocimientos de la fuerza laboral de contratación pública. Estos resultados deben ser tomados en cuenta al desarrollar la nueva estrategia de capacidades de contratación.

Un paso central en el desarrollo de una estrategia de capacidades de contratación es evaluar las necesidades y problemas actuales. La evaluación debe inventariar los cuellos de botella, habilidades, conocimientos, estructuras y formas de trabajo para categorías específicas de personal y lugares geográficos específicos. Idealmente debe cubrir las capacidades de las instituciones, así como las aptitudes del personal. El análisis de necesidades también puede ser utilizado para evaluar el sistema de educación en materia de contratación, incluyendo las instituciones de capacitación y la disponibilidad. Una evaluación precisa puede ayudar a identificar las cuestiones específicas que deben ser abordadas y a refinar los objetivos de la estrategia de capacidades de contratación.

Desde 2010, SERVIR ha realizado diagnósticos de las deficiencias de capacidades y conocimientos del servicio civil peruano. Estos diagnósticos abarcan las siguientes áreas: recursos humanos, contabilidad, gestión de finanzas públicas, inversión pública, modernización de la administración pública, contratación pública y planeación estratégica. Estos análisis tienen por objeto presentar una mejor visión de conjunto de las características de los servidores públicos, medir las lagunas de

conocimientos y orientar el desarrollo de estrategias de desarrollo de capacidades conforme a las necesidades identificadas. Los dos últimos diagnósticos desarrollados por SERVIR abarcaron las competencias culturales en los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en 2015 y del Ministerio de Educación (MINEDU) en 2016.

SERVIR llevó a cabo dos diagnósticos de deficiencias de capacidades y conocimientos en el ámbito de la contratación pública, en 2010 y 2014. El diagnóstico de 2010, como se vio en la Tabla 5.1, identificó a 3.646 funcionarios de contratación pública, 78% de los cuales participaron en las evaluaciones. En 2014, SERVIR identificó a 6.158 funcionarios de contratación pública, 78% de los cuales participaron en las evaluaciones. El sistema de contratación pública ha sido el área con la tasa de participación más elevada.

El diagnóstico de 2010, basado en la puntuación de una prueba de 30 preguntas, permitió una clasificación de la fuerza laboral de contratación pública en cuatro categorías:

- **De 0% a 50%:** El desarrollo de capacidades es necesario tanto en cuestiones generales como específicas, de conformidad con las funciones del personal de contratación pública (categoría 1)
- **De 51% a 70%:** Los conocimientos específicos deben ser reforzados para el desempeño de funciones del personal de contratación pública (categoría 2)
- **De 71% a 85%:** Los conocimientos específicos deben ser reforzados para potenciar las capacidades del personal de contratación pública (categoría 3)
- **De 86% a 100%:** Conocimientos óptimos para llevar a cabo las funciones del personal de contratación pública (categoría 4).

Los resultados obtenidos en 2014 revelaron que la mayoría de la fuerza laboral (casi el 40% de los 4.793 funcionarios de contratación pública evaluados) necesitaba reforzar conocimientos específicos para llevar a cabo sus funciones (categoría 2). Según los resultados de 2014, sólo el 9,62% tenía conocimientos suficientes para desempeñar su función de manera óptima (categoría 4). Los resultados mostraron que las capacidades eran más sólidas a nivel nacional que a nivel subnacional. También indicaron que las capacidades eran menores en el personal sin nivel académico (36% en la categoría 1) en comparación con el personal con maestría (casi el 18% en la categoría 1). Por último, el diagnóstico pone de manifiesto que la profesionalización de la fuerza laboral de la contratación pública es más necesaria al comienzo de la carrera (casi el 50% del personal de contratación pública con menos de un año de experiencia no cumple con los criterios).

Estos resultados deben ser utilizados como base para el desarrollo de la estrategia de capacidades de contratación. Muestran la importancia de mejorar la profesionalización de la fuerza laboral de contratación pública, en particular a nivel subnacional, y de centrarse en el personal sin nivel académico y de recién ingreso. El país también debe basarse en los resultados de 2010 que habían demostrado la falta de capacidades en materia de normatividad (56% del personal) y "procedimientos ordinarios" (40% del personal), así como en "irregularidades en la contratación" (59% del personal). Estas categorías se refieren a las funciones básicas de contratación pública, desarrolladas por SERVIR en cooperación con el OSCE en 2010: 1) planeación, 2) actos preparatorios, 3) procedimientos ordinarios, 4) casos no cubiertos, 5) presentación de apelaciones, 6) procesos de formalización y 7) irregularidades en el contrato. Estas fueron actualizadas en 2014.

Hasta el momento, no se ha realizado un diagnóstico específico de la capacidad de los proveedores, a pesar de que estos son actores centrales en el sistema de contratación pública: como en cualquier otro país, representan el otro lado de la ecuación, el lado de la oferta. El OSCE, junto con la o las cámaras de comercio, podría por lo tanto considerar la posibilidad de identificar el número de personas que trabajan en asuntos de contratación pública, en el sector privado y con proveedores potenciales. También podría

realizar encuestas con el fin de obtener una mejor imagen de las necesidades específicas de capacitación de proveedores, en relación con los procesos de contratación pública. También deben tenerse en cuenta las necesidades específicas de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).

Los resultados de estos diagnósticos de deficiencias de capacidades y conocimientos no sólo deben ser tomados en cuenta al elaborar una estrategia de capacidades de contratación, sino que también deben servir de base para elaborar perfiles específicos de empleo y programas de capacitación en materia de contratación pública. También se debe utilizar la medición de las competencias previstas en el sistema de gestión del desempeño del Perú, con el fin de identificar las necesidades de capacitación de manera regular. Hasta el momento, estas mediciones no parecen haber sido tomadas en cuenta, de una manera sistemática, para desarrollar la capacitación en contratación pública, a pesar de que están destinadas a influir en la redacción de los PDP.

5.3. Ofrecer opciones de carrera atractivas, competitivas y basadas en el mérito

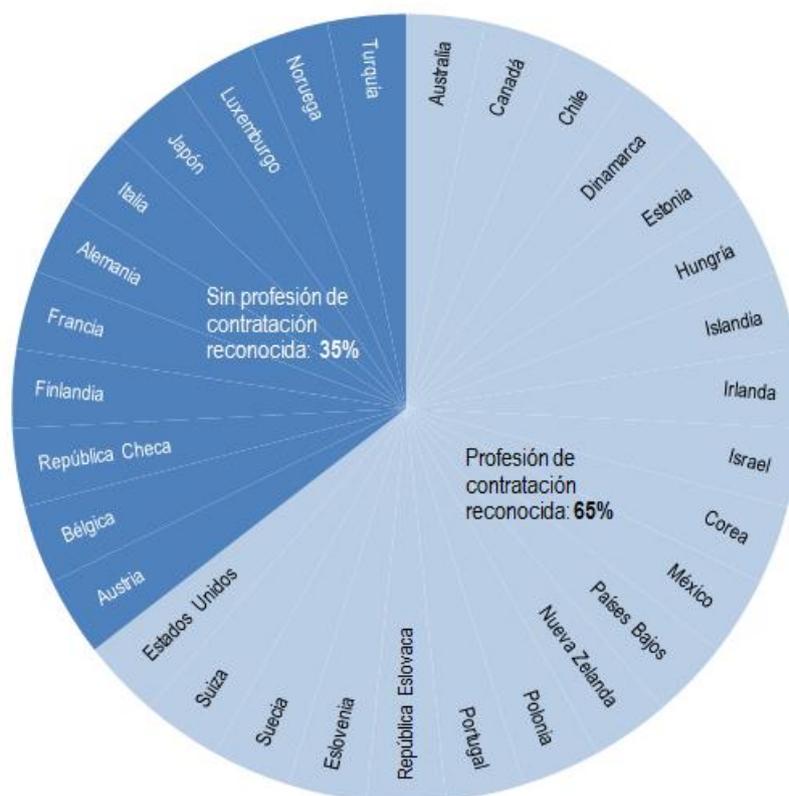
5.3.1. Reconocer el carácter único y la especificidad de la función de contratación para hacerla más atractiva

Reconocer el carácter único y la especificidad de la función de contratación en sus diferentes regímenes de empleo. Reconocer a la adquisición como una profesión específica podría ayudar a hacerla más atractiva y estratégica.

Los sistemas de contratación pública deben atraer a individuos motivados y cualificados, para garantizar la eficacia de estos sistemas, pero también su integridad. Los esfuerzos encaminados a alentar a las personas a participar en la contratación pública pueden reforzarse reconociendo el carácter único y la especificidad de la función de contratación. Debe reconocerse que la contratación pública no es una función puramente administrativa, sino más bien una función estratégica en el servicio público. La función de contratación es importante en términos de cuantía de los bienes, servicios y bienes de capital adquiridos por el gobierno, y en su uso para el logro de fines sociales, económicos y otros. La contratación pública es también una profesión multidisciplinaria que requiere, entre otros, conocimientos de derecho, economía, administración pública, contabilidad, administración y mercadeo. Estas competencias interdisciplinarias son cada vez más necesarias, dada la creciente complejidad de los procesos de contratación pública, con su cambio hacia la contratación estratégica. Los marcos de competencias, perfiles profesionales, sistemas de certificación y capacitación deben ofrecer opciones de carrera atractivas, competitivas y basadas en el mérito para los profesionales de la contratación pública.

En numerosos países de la OCDE, la contratación pública sigue siendo una función administrativa, con más de un tercio de los países (39%) reportando que los funcionarios de adquisiciones no son reconocidos como profesionales específicos (véase la Gráfica 5.1). El 61% cuenta con una descripción formal del puesto de trabajo para funcionarios de adquisiciones y el 44% tiene programas específicos de certificación o acreditación (por ejemplo, Australia, Canadá, Chile, Irlanda, Nueva Zelanda, Eslovaquia, Suiza y Estados Unidos). Sin embargo, sólo el 28% cuenta con lineamientos de integridad (por ejemplo, códigos de conducta) establecidos específicamente para funcionarios de adquisiciones (OCDE, 2013a).

Gráfica 5.1. La contratación es reconocida como una profesión específica en más de un tercio de los países de la OCDE



Fuente: OCDE (2013a), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008* [Implementación de los Principios de la OCDE para la Integridad en la Contratación Pública: Avances logrados desde 2008], OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.

En el caso de Perú, el OSCE – formalmente a cargo de las necesidades de desarrollo de la capacidad de la fuerza laboral de contratación pública – ha hecho grandes esfuerzos para que sea reconocido el carácter único y la especificidad de la función de contratación. Por ejemplo, el OSCE ha desarrollado un sistema de certificación específico para los funcionarios de contratación pública. Sin embargo, todavía existe margen de mejora en lo que respecta al desarrollo de descripciones oficiales de puestos de trabajo o perfiles profesionales. Más aún, no ha sido desarrollado algún modelo o marco de competencias específico. (Véase la Sección 3.2 para más información sobre modelos y marcos de competencia.) Perú también carece de lineamientos específicos sobre integridad y capacitación. El sistema de gestión del desempeño en la administración pública es el mismo para todos los funcionarios del servicio público. De hecho, diferentes aspectos de la gestión de recursos humanos deben ser tomados en cuenta para reconocer el carácter único y la especificidad, así como para profesionalizar y potenciar la fuerza laboral de la contratación pública, como lo muestra el ejemplo de Nueva Zelanda (Cuadro 5.1).

Durante las entrevistas, la falta de sistemas únicos de servidores públicos y regímenes de empleo diferentes fueron identificados, por los interesados, como desafíos importantes. Según funcionarios de contratación pública, la rotación del personal es muy alta, lo que puede dar lugar a una mayor carga de trabajo para el resto del personal, a la contratación de empleados temporales inexpertos y a la pérdida de conocimientos institucionales. La alta rotación también significa que las necesidades de capacitación son igualmente altas, dado que el personal de nuevo ingreso normalmente necesita capacitarse rápidamente. La evaluación de necesidades realizada en Perú muestra que casi el 50% del personal de

contratación pública, con menos de un año de experiencia, no cumple con los requisitos para llevar a cabo adecuadamente su trabajo. Además, algunos tipos de contratos, como los regímenes CAS, no ofrecen estabilidad alguna a los funcionarios de contratación pública, ni opciones atractivas de carrera a largo plazo. Las entrevistas han mostrado también que los salarios difieren según los diferentes regímenes de empleo. Algunos responsables de la contratación pública expresaron la necesidad de estandarizar el nivel de remuneración, a fin de evitar pérdida del personal. Por último, el personal de contratación pública es promovido de manera diferente según el régimen de empleo. Algunos de los regímenes no ofrecen la posibilidad de ser promovido.

Cuadro 5.1. Principales iniciativas para profesionalizar y empoderar a la fuerza laboral de contratación pública en Nueva Zelanda

- i) Elaborar un modelo para evaluar la capacidad de adquisición en las dependencias.
- ii) Evaluar en sitio la capacidad de adquisición de la dependencia y proporcionar planes de acción para el desarrollo.
- iii) Las agencias no previstas para ser evaluadas en sitio llevan a cabo una autoevaluación comparada con el modelo de capacidades de contratación.
- iv) Desarrollar requisitos estándares de competencias de roles de contratación e implementarlos en dependencias.
- v) Realizar una evaluación comparativa, de las adquisiciones clave de dependencias y del desempeño de los precios, frente al sector privado.
- vi) Incrementar la migración de talentosos y cualificados para llenar vacíos de habilidades.
- vii) Asegurar que los salarios de contratación gubernamental reflejen las normas del mercado.
- viii) Las dependencias deben asignar recursos para reformar la práctica de contratación.
- ix) Identificar oportunidades de centros de servicios compartidos de contratación.
- x) Incluir profesionales de la contratación en los equipos de proyectos de obras.
- xi) Establecer un pequeño equipo de expertos en adquisiciones estratégicas (grupo comercial) para apoyar proyectos de alto riesgo o valor en el gobierno.
- xii) Asignar recursos para apoyar proyectos de asociación público-privada.
- xiii) Determinar necesidades de capacitación en contratación y posibles proveedores.
- xiv) Las agencias deben utilizar herramientas para evaluar la aptitud y la capacidad de contratación.
- xv) Las agencias deben asegurar que los miembros del personal de contratación sean entrenados para colmar las brechas de habilidades identificadas.
- xvi) Brindar educación a distancia para ayudar a los funcionarios a obtener una calificación profesional en contratación.
- xvii) Seleccionar al personal clave de contratación, dentro de las dependencias, para acelerar su educación en adquisiciones profesionales.
- xviii) Desarrollar y poner en marcha planes de desarrollo profesional para el personal de contratación.

Cuadro 5.1. Principales iniciativas para profesionalizar y empoderar a la fuerza laboral de contratación pública en Nueva Zelanda (continuación)

- xix) Desarrollar una academia de contratación en Nueva Zelanda.
- xx) Fomentar y subvencionar a los profesionales de la contratación pública en la obtención de títulos de contratación reconocidos.
- xxi) Lanzar un programa de postgrado de contratación para incrementar la capacidad de Nueva Zelanda.
- xxii) Propiciar adscripciones y planeación de avance profesional entre dependencias, para los profesionales de la contratación.
- xxiii) Establecer y propiciar un Grupo de futuros Líderes de Contratación (menores de 35 años de edad).
- xxiv) Desarrollar la "Desmitificación de la Contratación" como un curso introductorio, de dos días, para la contratación en un contexto del sector público o alternativamente para el aprendizaje en línea.

Fuente: OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia: Marcando la diferencia]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

5.3.2. Un marco de competencias y perfiles de trabajo específicos para un reclutamiento más eficaz

Considerar el desarrollo de perfiles de trabajo de contratación pública completos y coherentes, así como un marco específico de competencias para la contratación pública. Se debe alentar a todas las entidades de contratación pública a que utilicen estos para sus procesos de reclutamiento y de gestión de recursos humanos.

El fortalecimiento de la profesionalización de la fuerza laboral de contratación pública requiere determinar las funciones, habilidades y competencias específicas que son esenciales para lograr las misiones y objetivos de las dependencias. Las competencias deben cubrir las habilidades profesionales, técnicas y de efectividad personal, por ejemplo, trabajo en equipo, comunicación, liderazgo y gestión de personal, proyectos y recursos. La integridad también puede figurar como una importante competencia conductual en el contexto de la contratación pública. Las competencias en tecnologías de la información (TI) también podrían ser necesarias para determinados trabajos de contratación. Las habilidades y competencias para un desempeño eficaz deben ser especificadas para cada trabajo involucrado, e integradas en un modelo o marco de competencia. Los marcos de gestión de competencias no sólo ayudan a identificar las capacidades necesarias en la fuerza laboral sino que también pueden ser utilizadas en diferentes etapas de los procesos de recursos humanos, como la planeación de plantilla, reclutamiento, promoción, capacitación y evaluación del desempeño. En un proceso de selección basado en competencias, las competencias requeridas para un puesto vacante son utilizadas como criterios de selección.

El desarrollo de la gestión de competencias, así como el uso de perfiles de trabajo comunes, es, para SERVIR, una prioridad a mediano plazo. El OSCE ha comenzado a definir las aptitudes y competencias que deben tener los funcionarios de contratación pública. Según su sitio web, el OSCE ha definido los cuatro tipos de competencias siguientes: 1) competencias intersectoriales (trabajo en equipo, administración basada en resultados), 2) competencias generales (gestión de registros, automatización de oficinas, matemáticas y estadística, habilidades organizativas y administrativas), 3) competencias jurídicas y administrativas (sistemas de contratación pública, otros sistemas administrativos,

administración pública y procedimientos administrativos) y 4) competencias técnicas (técnicas de planeación y programación, técnicas de análisis de mercado, técnicas de seguimiento y control, y gestión de la cadena de suministro). Esta última cubre habilidades de eficacia profesional y técnica, así como habilidades de eficacia personal. La definición de habilidades y competencias necesarias permite a los funcionarios de contratación pública conocer los requerimientos y les ayuda a identificar las áreas en las que deben centrarse. Pero no queda claro cómo son incluidas estas habilidades en la gestión general de recursos humanos, incluidos los procesos de contratación y los sistemas de certificación.

Perú podría considerar la posibilidad de hacer referencia a otros marcos de gestión de competencias para la contratación pública, elaborados por países de la OCDE. Al hacerlo, podría tener en cuenta las experiencias de Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Japón y los Países Bajos, pero también de Escocia. Por ejemplo, el gobierno de Escocia introdujo un marco que identifica los niveles de aptitudes y competencias requeridos por todo el personal involucrado en el proceso de contratación, y ayuda a individuos a apropiarse de su desarrollo personal a través de evaluación de habilidades, identificación de necesidades de capacitación y desarrollo, así como planeación de carrera. El marco de competencias de contratación nutre el talento que ya existe dentro del gobierno. El marco contiene 13 competencias que hacen referencia a las habilidades técnicas necesarias, a distintos niveles, para llevar a cabo la contratación (Cuadro 5.2). El desarrollo de este marco debe ser consagrado en la reforma general de la administración pública peruana, coordinada por SERVIR.

Cuadro 5.2. El Marco de Competencias de Contratación en Escocia

El Grupo Intersectorial de Trabajo sobre las Personas y las Habilidades desarrolló un Marco de Competencias de Adquisiciones, en respuesta a las recomendaciones de la Revisión de Contratación Pública en Escocia (2006). Dicho marco ha sido aprobado por cada uno de los Centros de Experiencia para usarlo en sus sectores – Adquisición avanzada para universidades y colegios, Escocia (AAUC) para universidades y escuelas superiores de Escocia, NHS National Procurement, el centro de conocimientos especializados en adquisiciones para la salud, y Scotland Excel para el sector del gobierno local. Su objetivo es complementar, no reemplazar, las herramientas de desarrollo personal existentes en las organizaciones.

Este marco consta de 13 competencias, entre ellas:

- i) *Procesos de contratación* – La persona tiene suficiente conocimiento y comprensión de los métodos de abastecimiento y licitación para llevar a cabo las tareas asociadas a la función.
- ii) *Negociación* – La persona tiene la capacidad de negociar dentro del ámbito de la función.
- iii) *Desarrollo de estrategias y análisis de mercado* – La persona posee las habilidades de desarrollo de estrategias y análisis de mercado necesarias para llevar a cabo las tareas asociadas con la función.

Cuadro 5.2. El Marco de Competencias de Contratación en Escocia (continuación)

- iv) *Procesos de contratación* – La persona tiene suficiente conocimiento y comprensión de los métodos de abastecimiento y licitación para llevar a cabo las tareas asociadas a la función. Los elementos incluyen la evaluación de la posición financiera de los proveedores, el costo total y los marcos de cumplimiento existentes para las finanzas y contrataciones del sector público.
- v) *Legal* – La persona tiene una comprensión suficiente de los marcos legislativos específicamente relacionados con la contratación para llevar a cabo las tareas asociadas con la función.
- vi) *Enfoque en resultados* – La persona está consciente de cómo los objetivos personales y del equipo contribuyen al éxito de la organización, y demuestra continuamente el compromiso para lograrlos.
- vii) *Capacidad en sistemas* – La persona tiene el conocimiento y la comprensión de los sistemas y procesos utilizados en la adquisición de bienes y servicios. Puede haber competencias específicas al sistema.
- viii) *Inventarios, logística y cadena de suministro* – La persona tiene el conocimiento y la comprensión de las soluciones de gestión de materiales para llevar a cabo las tareas asociadas con la función. Los elementos incluyen inventarios, logística, gestión de almacenes, etc., específicamente en organizaciones que manejan existencias.
- ix) *Conciencia organizacional* – La persona entiende claramente funciones y responsabilidades, cómo debe organizarse la contratación y dónde debe situarse.

Fuente: OCDE (2016a) *Roadmap: How to elaborate a Procurement Capacity Strategy*, MENA-OECD Network on Public Procurement [Hoja de ruta: *Cómo elaborar una estrategia de capacidades de contratación*, Red MENA-OCDE sobre contratación pública], www.oecd.org/governance/ethics/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf.

Las habilidades y competencias identificadas pueden ser utilizadas en el desarrollo de perfiles de trabajo, que combinan la descripción de lo que se espera de un puesto trabajo con la visión de lo que el que ocupe el puesto deba aportar, en términos de habilidades, experiencia, comportamientos y otros atributos necesarios para un trabajo bien hecho. Se enfocan en los productos o resultados esperados del trabajo, no en las tareas o funciones a realizar, e incluyen una descripción de las habilidades y atributos personales necesarios para el trabajo. Los perfiles de empleo pueden utilizarse en los procesos de selección y contratación, tanto en relación con el reclutamiento externo como interno, o en la promoción. Pueden permitir que una organización logre una compatibilidad más exacta y también pueden ser una herramienta de reclutamiento eficaz para atraer a los candidatos adecuados (OCDE, 2013b).

Sobre la base de los primeros diagnósticos de las lagunas de capacidades y conocimientos (2010), SERVIR, en estrecha cooperación con el OSCE, ha desarrollado siete funciones básicas de contratación pública: planeación, actos preparatorios, procedimientos ordinarios, casos no cubiertos, presentación de apelaciones, proceso de formalización e irregularidades en el contrato. SERVIR elaboró una descripción más detallada de las funciones de contratación pública, organizada en torno a los principales pasos del ciclo de contratación pública (pre-licitación, licitación y post adjudicación); son 20 funciones en total. A pesar de que las funciones están bien definidas, no queda claro cómo son utilizadas en la gestión de recursos humanos ni si son utilizadas como base para definir las competencias y perfiles requeridos para el puesto. Además de las funciones específicas de contratación pública, en septiembre de 2013 SERVIR desarrolló una guía específica para elaborar los perfiles profesionales en las distintas entidades públicas. Tal como está, no queda claro cómo se integran las funciones descritas anteriormente en esos perfiles de

puesto ni si estos perfiles ya existen. De acuerdo con esta guía, los perfiles de puesto son "información estructurada respecto de la ubicación de un puesto dentro de la estructura orgánica, misión, funciones, así como también los requisitos y exigencias que demanda para que una persona pueda conducirse y desempeñarse adecuadamente en un puesto". A cada perfil de puesto se adjuntan una misión, funciones y funciones de coordinación, así como habilidades y competencias.

El OSCE debe considerar la posibilidad de utilizar la guía SERVIR para identificar o finalizar perfiles específicos correspondientes a los requisitos para ocupar puestos de contratación pública. Al momento de preparar esta revisión, el sitio web del OSCE enumera cuatro perfiles o niveles de puesto diferentes: 1) asistente de contratación pública, 2) analista de contratación pública, 3) coordinador o especialista en contratación pública y 4) ejecutivo de contratación pública. No queda claro, a partir de las entrevistas con diferentes partes interesadas, si han sido validados por SERVIR. Además, el sitio web del OSCE no presenta descripciones más detalladas de dichos perfiles y niveles de puesto. La finalización y la adecuada difusión de los perfiles y niveles de puesto es crucial no sólo para el reclutamiento, sino también para la gestión de recursos humanos y la capacitación continua de la fuerza laboral de contratación pública. La elaboración de perfiles de puesto en la contratación debe ser, por tanto, uno de los productos de la nueva estrategia de capacidades de contratación.

También es importante considerar la manera en que los perfiles de trabajo se integran con otros aspectos de la gestión de recursos humanos. Por ejemplo, la información acerca de los resultados esperados y áreas de resultados para un puesto debe ser consistente, en la gestión del desempeño, con lo que se debe medir y evaluar. Las habilidades y competencias de comportamiento, que se consideren necesarias, deben quedar reflejadas en los criterios de reclutamiento y selección, así como en el diseño de la capacitación y desarrollo (OCDE, 2013b).

5.3.3. Mejorar la certificación del personal y la gestión del desempeño para crear incentivos y opciones de carrera basadas en el mérito

Perú ha desarrollado una certificación específica para el personal de contratación pública, pero podría considerar el fortalecimiento de la gestión del desempeño de la fuerza laboral de contratación pública para crear incentivos y opciones de carrera basadas en el mérito.

Para crear un personal profesional de contratación pública, deben establecerse requisitos específicos de educación, capacitación y experiencia para el ingreso y el ascenso en el ámbito de la contratación pública. Deben definirse los niveles mínimos de requisitos de conocimientos y práctica, por ejemplo para obtener puestos de superiores y otras responsabilidades en materia de contratación. Estas certificaciones o validación de experiencia podrían ser definidas en cooperación con los socios académicos.

El OSCE ha introducido un sistema de certificación aplicable a todos los profesionales y técnicos que trabajan en el ámbito de la contratación pública. Desde 2011, más de 12.000 profesionales de la contratación pública han sido certificados por el OSCE. El órgano de supervisión ha fijado los siguientes requisitos previos para acceder a puestos de contratación pública: una capacitación de al menos 80 horas (en el ámbito de la contratación pública o el manejo de suministros), experiencia laboral de al menos tres años, y experiencia laboral de al menos un año en el ámbito de la contratación pública, o de logística en una empresa privada. El funcionario de contratación pública debe estar certificado antes de ser empleado. Las certificaciones son otorgadas anualmente, basándose en una prueba en línea específica que debe presentar todo funcionario de contratación pública. La prueba en línea tiene una hora de duración y el funcionario debe obtener 14 puntos de 20 para obtener la certificación. En caso de reprobación, el funcionario tiene la posibilidad de volver a realizar la prueba. La legislación no especifica el número de intentos otorgados ni lo que sucede si el funcionario es incapaz de obtener los 14 puntos. Por

lo tanto, el sistema de certificación no puede ser realmente considerado como garantía de la calidad del personal de contratación pública.

El sistema de certificación del OSCE tiene el potencial de crear incentivos y opciones de carrera basadas en el mérito, pero parece que dicho potencial no es utilizado de manera óptima. No está claro, por ejemplo, si los resultados de la prueba son utilizados como factor de decisión en las promociones. Tampoco hay evidencia del uso dado a diplomas y calificaciones (de 0-20) obtenidos durante la capacitación en el sistema de certificación. A fin de crear un sistema coherente de gestión de recursos humanos, el OSCE debe asegurarse de incluir los perfiles de puestos aún no desarrollados, así como las competencias conexas, en el actual sistema de certificación. Los sistemas de certificación deben prever certificaciones para "introducir" cada uno de los perfiles de puesto definidos, y las pruebas en línea deben coincidir con las competencias necesarias para cada perfil.

La capacidad de la fuerza laboral también puede ser fortalecida mediante la implementación de un sistema eficiente de gestión del desempeño. Tal sistema tendría el potencial de mejorar la productividad (la forma de trabajar de las personas y los resultados que producen) y la moral de los empleados (resultado de evaluaciones oportunas de desempeño y recompensas proporcionales a las contribuciones de los empleados), retener a los mejores (los empleados se sentirían realizados en su trabajo y tendrían mayores oportunidades de carrera), e incrementar la rentabilidad. Los sistemas de gestión del desempeño pueden ser una herramienta todavía más poderosa si están correctamente vinculados con las metas y estrategias institucionales de la entidad, y su presupuesto de desempeño, y contribuyen a fortalecer la orientación general a resultados de la entidad.

La evaluación del desempeño, introducida por primera vez en Perú en 2009, fue incorporada a la agenda por la nueva ley del servicio civil e integrada en un gran sistema de gestión del desempeño (Gráfica 5.2). Según la legislación peruana (desde 2009), la evaluación del desempeño es un proceso obligatorio, continuo, integral, sistemático y objetivo en el sistema administrativo de gestión de recursos humanos. Con la nueva ley de servicio civil, la evaluación del desempeño debe ser realizada anualmente, con metas medibles y verificables. Las evaluaciones de rendimiento llevan a la clasificación de los funcionarios de contratación pública en cuatro grupos diferentes: 1) personal con logros distinguidos, 2) personal con buenos logros, 3) personal con logros bajo observación, y 4) personal insatisfactorio.

Gráfica 5.2. Modelo de gestión del desempeño, desarrollado por SERVIR



Fuente: SERVIR

Como se ha evidenciado por el diagnóstico de SERVIR de 2013, las evaluaciones de desempeño, bajo la anterior ley de servicio civil, no eran llevadas a cabo sistemáticamente entre el personal de contratación pública y aún no son realizadas bajo la nueva ley de servicio civil. En efecto, en 2015 las evaluaciones de desempeño sólo eran realizadas de manera sistemática en cuatro entidades piloto: la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Arma, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Servicio Forestal y Fauna Silvestre (SERFOR) y SERVIR. Han sido ampliadas en 2016. Las evaluaciones de desempeño están programadas para ser implementadas en todas las entidades para 2021 solamente. En el pasado, las evaluaciones de desempeño no siempre eran utilizadas en las decisiones de promoción; a menudo estas eran tomadas sobre la base de la antigüedad o del número de horas de capacitación. La nueva ley del servicio civil destaca que la promoción sólo puede ser otorgada al personal con logros distinguidos o buenos.

También en el pasado, el sistema administrativo de gestión de recursos humanos no preveía aún criterios armonizados para los procesos de evaluación del desempeño en la administración pública. Con la nueva ley, SERVIR se encarga de establecer metodologías y criterios de evaluación específicos. En este contexto, el OSCE y las entidades de contratación pública deben considerar la posibilidad de aplicar evaluaciones de desempeño de manera sistemática y utilizar las herramientas desarrolladas por SERVIR, incluida la estrategia de SERVIR sobre gestión del desempeño. Las evaluaciones de desempeño también deben ser utilizadas por las entidades para comunicar las necesidades de contratación pública e influir en la redacción de los PDP. Más aún, el nuevo sistema de gestión del desempeño debe ser utilizado como una herramienta para fortalecer la gestión de resultados en el servicio público peruano.

5.4. Mejorar la disponibilidad y calidad de la capacitación en contratación pública

5.4.1. Planes de capacitación específicos para atender las necesidades específicas de la fuerza laboral de la contratación pública y de los proveedores

Considerar la elaboración de programas de capacitación específicos y detallados para los funcionarios de contratación pública, así como para proveedores, a fin de atender sus necesidades. Los planes de estudios deben ajustarse a los perfiles profesionales de contratación pública, y a las aptitudes y competencias conexas.

La capacitación en materia de contratación pública debe ser desarrollada sobre la base de las necesidades específicas del personal de contratación pública y de los proveedores. Deben ajustarse a los perfiles profesionales de los funcionarios que trabajen en el ámbito de la contratación pública y ser desarrollados de manera tal que mejoren las aptitudes y competencias necesarias para llevar a cabo las funciones correspondientes. La capacitación debe reflejar el carácter multidisciplinario de la contratación pública. Debe cubrir los aspectos legislativos de la contratación pública, pero también debe desarrollar habilidades de pensamiento crítico, ya que navegar entre los requisitos de un sistema de contratación requiere más que "simplemente" seguir las reglas.

Las leyes y reglamentos son fundamentales para la función de contratación pública y deben estar debidamente cubiertos por la capacitación propuesta en la materia. Los profesionales de la contratación deben poseer una apreciación del impacto de la ley de adquisiciones sobre sus deberes diarios, así como un entendimiento y conocimiento de los principios legales básicos y su impacto, tanto en la adjudicación como en la administración de los contratos. Una comprensión de la ley de adquisiciones también permite al funcionario comprender su papel en el proceso, de manera que sea proactivo en tomar medidas para evitar problemas que puedan conducir a inconformidades en la licitación y a disputas contractuales. Por lo tanto, parece importante reforzar las propuestas de capacitación en la nueva Ley de

Contrataciones del Estado, incluido el Decreto Legislativo N° 1341 de enero de 2017. La propuesta de capacitación debe incluir, entre otros, la planeación y programación de la contratación pública, la preparación de estudios de mercado, la gestión de riesgos y los nuevos procedimientos de licitación. La capacitación también debe incluir casos prácticos, y los servidores públicos deben ser invitados a aprender tanto de los fracasos como de las buenas prácticas.

Han sido realizados esfuerzos importantes para seguir desarrollando las propuestas de capacitación que se encuentran en la nueva Ley de Contrataciones del Estado. Debido a la promulgación del nuevo Reglamento de Contrataciones del Estado, el OSCE planificó un programa de capacitación de 30 horas, entre otras actividades (como capacitación en la fase previa a la licitación y en los nuevos métodos de adquisición), pero el programa debe ser aplicado más ampliamente. Según el OSCE, 18.374 personas han participado en actividades de capacitación desarrolladas por el OSCE y sus aliados estratégicos, a través de la nueva Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento conexo. Desde enero de 2017, la capacitación debe ser actualizada para incluir disposiciones del Decreto Legislativo N° 1341. El OSCE también desarrolló propuestas de capacitación en línea, a través de su sitio web "aulas virtuales". Otros cursos virtuales acerca de la nueva ley son presentados en el canal de YouTube. Sin embargo, las entrevistas con diferentes partes interesadas han demostrado que la capacitación propuesta dista de ser suficiente y que muchos funcionarios de contratación pública no han participado en ninguna de estas actividades.

La capacitación también se lleva a cabo en el marco del programa PAS mencionado anteriormente. Esta capacitación pretende orientar a los funcionarios en la aplicación del marco regulador de la contratación pública y en el fortalecimiento de la gestión de sus procesos. El programa – iniciado en 2012 en Lima e implementado en 33 entidades públicas para 2015 en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) – incluye no sólo asesoramiento a las entidades contratantes sino también talleres específicos. A través del PAS se han impartido 54 talleres, entre 2012 y 2015, así como 37 mesas redondas técnicas.

Al momento de esta revisión, el OSCE aún no había finalizado los nuevos planes de estudios para la capacitación en materia de contratación pública. Hasta ahora, las universidades con las que el OSCE ha desarrollado una alianza estratégica han tenido que seguir las directrices del OSCE en el diseño de la implementación de la capacitación (2012). Esas directrices distinguen tres niveles para los programas de capacitación: básico, intermedio y avanzado. Para cada nivel, las directrices especifican el número de horas requeridas y dan una indicación amplia de los temas a cubrir y de las competencias a desarrollar. Las indicaciones sólo cubren las competencias profesionales y técnicas. No toman en cuenta las aptitudes personales necesarias ni reflejan necesariamente la naturaleza multidisciplinaria de la contratación pública. Por último, las indicaciones no corresponden a las funciones de contratación pública desarrolladas por SERVIR y el OSCE. Será importante que el OSCE continúe definiendo nuevos programas y planes de estudios de acuerdo con el marco de competencias y los cuatro perfiles o niveles de empleo (asistentes/analistas/coordinadores y especialistas/ejecutivos de adquisiciones públicas).

Dado que no existe un plan de capacitación específico y detallado, las ofertas varían de una universidad a otra. Las entrevistas con representantes de diferentes universidades muestran, por ejemplo, que hay variaciones importantes en número de horas por nivel (y que no siempre se respeta el número de horas indicado en las directrices del OSCE). Esta situación impide el establecimiento de una oferta de capacitación estandarizada, homogénea y coherente que se adapte perfectamente a los perfiles profesionales de contratación pública y que pueda utilizarse para gestionar el ascenso profesional del personal de contratación pública. Además, las diferencias en las ofertas impiden al OSCE supervisar la calidad de la capacitación impartida en función de criterios específicos. Por consiguiente, el OSCE debe estudiar la posibilidad de revisar estos planes de estudios específicos sobre la base del marco de competencias en materia de contratación pública y de los cuatro perfiles o niveles de puestos, teniendo

en cuenta las especificidades de la nueva Ley de Contrataciones del Estado. El OSCE también debe asegurarse de que los planes de estudio estén en consonancia con las directrices SERVIR.

Asimismo, el OSCE debe considerar la definición de planes de estudio específicos para los proveedores, incluidas las MIPYME, en estrecha coordinación con el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y las cámaras de comercio. Las ocasiones adecuadas para ello son las reuniones mensuales entre el MEF, PRODUCE y algunas MIPYME (iniciadas en junio de 2016), destinadas a difundir información sobre la nueva Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento y discutir los principales retos que las MIPYME enfrentan con la aplicación de la nueva legislación. De hecho, las entrevistas demuestran que las PYME tienen dificultades para comprender y aplicar la legislación de contratación pública. La capacitación no sólo ayuda a las PYME a superar dichas dificultades, sino que también ayuda a los proveedores a acceder a, y utilizar, sistemas de contratación electrónica, a encontrar oportunidades de negocio, desarrollar propuestas económicas y leer bases de licitación, incluidas las especificaciones técnicas. Los aliados estratégicos todavía no tienen indicaciones específicas o detalladas sobre cómo desarrollar e implementar la contratación pública para los proveedores, a pesar de que estos representan aproximadamente el 20% del total de personas capacitadas en materia de contratación pública.

La capacitación en materia de contratación pública debe abarcar también otras cuestiones, a saber, la integridad y el uso de los sistemas de contratación pública electrónica. Deben dirigirse tanto a la fuerza laboral de contratación pública como a los proveedores. El OSCE, junto con aliados estratégicos, ha desarrollado una capacitación presencial y en línea (portales, videos y tutoriales) sobre el sistema de contratación electrónica SEACE (véase el capítulo 7 sobre contratación pública electrónica). Según el OSCE, 5.651 funcionarios de contratación pública de todo el país han recibido capacitación sobre el uso de la nueva versión del SEACE (versión 3) durante 2013 y 2014. El OSCE también debe considerar la posibilidad de desarrollar planes de estudios específicos para la capacitación en materia de integridad. Dicha capacitación debe estar en consonancia con el código de capacitación en materia de ética, coordinado por SERVIR y, en particular, debe abarcar cuestiones de conflicto de intereses (véase el capítulo 8 sobre transparencia e integridad). También podrían incluirse, en los nuevos planes de estudio, nuevas cuestiones pertinentes, como la gestión de riesgos en la contratación pública o la implementación de objetivos de política secundaria mediante la contratación pública. Vale la pena notar que Perú Compras está llevando a cabo conferencias gratuitas de capacitación denominadas "Optimización de la contratación pública en el Perú" para servidores públicos, proveedores y la sociedad civil, con el fin de explicar las características y beneficios de la contratación pública a través de catálogos electrónicos de convenios marco, subastas inversas, compras centralizadas y compras por solicitud.

Por último, sería pertinente identificar formas de incluir el tema de la contratación pública en la capacitación inicial y fundamental en las universidades, en particular en las escuelas de derecho. Hacerlo daría más visibilidad a la función de contratación pública y ayudaría a atraer a los estudiantes a las carreras pertinentes. También incrementaría el número de estudiantes recién graduados, en particular abogados, quienes tienen una sólida base en cuestiones de contratación pública. Las entrevistas con diferentes partes interesadas han demostrado que existe una marcada carencia de abogados especializados en contratación pública, lo que afecta la forma en que se gestionan los procesos en esta materia en el país.

5.4.2. Certificar a las instituciones de capacitación y a los capacitadores para mejorar la calidad de la capacitación en materia de contratación pública

Perú ha desarrollado numerosas alianzas estratégicas con universidades para poner en marcha la capacitación en contratación pública, pero podría considerar

la posibilidad de evaluar la capacitación de una manera más sistemática. Los capacitadores del OSCE deben seguir siendo evaluados, para garantizar la calidad continua de la capacitación.

El análisis de las necesidades también puede ser utilizado para determinar las lagunas y debilidades del sistema educativo existente, incluidas las instituciones de capacitación y la disponibilidad. Por ejemplo, pueden surgir problemas con la fragmentación de las ofertas de capacitación y las disparidades en cuanto a la calidad del plan de estudios y de los capacitadores. Por lo tanto, las ofertas de capacitación deben ser evaluadas, al igual que sus mecanismos de certificación y acreditación. En este marco, es importante distinguir entre las instituciones de formación profesional o especializada y las universidades que imparten capacitación inicial o fundamental.

El OSCE desarrolla e implementa directamente las ofertas de capacitación en materia de contratación pública (en 2015, dicho organismo organizó eventos de capacitación a los que asistieron 4.411 participantes), al igual que lo hacen universidades y otras instituciones con las que el OSCE ha desarrollado alianzas estratégicas. (En 2015, estos aliados estratégicos capacitaron a 4.659 participantes.) Según el sitio web del OSCE, hasta el momento se han concretado 38 alianzas estratégicas, en su mayoría con universidades privadas. El OSCE no ha concretado aún que la capacitación en materia de contratación pública sea impartida por la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública). La cooperación que el OSCE ha establecido con las universidades está en consonancia con la Recomendación de la OCDE sobre contratación pública, que sugiere que los adherentes promuevan enfoques colaborativos con centros de conocimientos, tales como universidades, centros de investigación y centros de políticas, para mejorar las competencias de la fuerza laboral de contratación pública. De acuerdo con la Recomendación de la OCDE, se debe recurrir a los conocimientos especializados pedagógicos y experiencia de los centros de conocimiento, como un medio valioso para ampliar el conocimiento en contratación y mantener un canal bidireccional entre la teoría y la práctica, capaz de impulsar la innovación en los sistemas de contratación pública (OCDE, 2015).

Según el sitio web del OSCE, los requisitos previos para convertirse en un aliado estratégico son contar con personal administrativo, docente y técnico, y una infraestructura adecuada. Es importante que los criterios empleados sean tanto cuantitativos como cualitativos. Los posibles criterios para medir la calidad de un aliado estratégico también pueden relacionarse con investigación, encuestas de opinión a los estudiantes, empleabilidad de los graduados, etc. La duración de los acuerdos es específica, normalmente de 1 a 2 años. SERVIR ha acreditado centros de capacitación y universidades por 3 años. A más tardar 30 días después de la firma del acuerdo entre el aliado estratégico y el OSCE, el primero debe presentar un plan de trabajo anual basado en las directrices del segundo para la implementación de la capacitación (2012). Este plan debe ser aprobado por el OSCE. Los aliados estratégicos deben informar al OSCE acerca de los nuevos cursos por lo menos 30 días antes de su implementación y compartir el formato y otros detalles acerca del curso ofrecido. El aliado estratégico también debe realizar una encuesta de satisfacción y preparar un informe sobre los resultados de la capacitación, al final de cada período, de nuevo basado en las directrices del OSCE para la implementación de la capacitación (2012).

Como parte de su mandato, el OSCE monitorea el número y la calidad de las ofertas de capacitación impartidas por cada uno de los aliados estratégicos. El equipo de seguimiento de la subdirección de desarrollo de la capacidad del OSCE: 1) verifica la calidad de las ofertas de capacitación de los aliados estratégicos, 2) evalúa la calidad de la oferta pedagógica, materiales didácticos, infraestructura, etc., 3) selecciona, evalúa y supervisa a los capacitadores del OSCE, y 4) informa a los aliados estratégicos de los resultados de las operaciones de monitoreo y evaluación. Según el sitio web del OSCE, "medallas virtuales" son otorgadas a los aliados estratégicos que hayan implementado las actividades planeadas.

Incluso hay un premio para los aliados estratégicos que hayan implementado metodologías de capacitación innovadoras.

El equipo de monitoreo del OSCE parece haber desarrollado una metodología e instrumentos específicos para implementar el monitoreo y evaluación. Sin embargo, no queda claro si el OSCE cuenta con la capacidad suficiente para aplicar esta metodología de manera consistente, ni cuáles han sido los resultados obtenidos a la fecha. En este contexto, SERVIR podría desempeñar un papel más prominente en la certificación de la capacitación impartida por el OSCE y sus aliados estratégicos. Por lo menos, SERVIR debe garantizar que la capacitación se ajuste a las directrices en lo que se refiere a la planeación, ejecución y evaluación del desarrollo de capacidades y de la capacitación.

El OSCE también reconoce y certifica a capacitadores en contratación pública. Según el sitio web del OSCE, 114 capacitadores han sido certificados (de los cuales, 90 se encuentran en Lima). Los capacitadores deben cumplir con determinados criterios, entre los que se incluyen un título profesional o técnico, una experiencia mínima de cinco años en el ámbito de la contratación pública y al menos alguna experiencia en capacitación. Los candidatos también deben aprobar un examen para ser incluidos en la lista de capacitadores. El OSCE debe asegurarse de que los exámenes para ser incluido en la lista de capacitadores sean exhaustivos y abarquen todos los aspectos relativos a la contratación pública. Los exámenes también deben estar actualizados, lo que significa que estén alineados con la nueva ley, reglamento y directivas de contratación pública. Para que la certificación sea eficaz, el OSCE podría considerar la introducción de exámenes obligatorios para los capacitadores que ya estén en la lista, para asegurarse de que sus conocimientos estén actualizados (por ejemplo, cada tres años). Por el momento, la única condición para ser mantenido en la lista de capacitadores es participar en dos programas de capacitación al año.

5.4.3. Mejorar la accesibilidad a las oportunidades de capacitación y servicios de información, para garantizar altos estándares profesionales

Continuar mejorando la accesibilidad de la capacitación en materia de contratación pública, pero al mismo tiempo que se exploren diferentes métodos de aprendizaje, incluido el aprendizaje electrónico. Perú también podría considerar fortalecer sus servicios de información para funcionarios y proveedores de contratación pública.

Garantizar una capacitación de alta calidad en materia de contratación pública es tan importante como garantizar la accesibilidad a las oportunidades de capacitación. Se puede promover la accesibilidad, publicitando correctamente las oportunidades de capacitación, asegurándose de que la oferta de capacitación llegue a los funcionarios de contratación pública a nivel nacional y subnacional, proponiendo capacitación gratuita o a bajo costo (incluyendo becas) y haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información. También debe garantizarse la accesibilidad a la información a quienes trabajan en procesos de contratación, tanto en entidades públicas como en empresas.

Las oportunidades de capacitación deben ser anunciadas no sólo correctamente, sino también con suficiente antelación. El OSCE parece publicar correctamente los nuevos eventos de capacitación en su sitio web, proporcionando información completa sobre grupo objetivo, requisitos previos, duración de la capacitación en términos de horas, modalidad, fechas, costos, certificado entregado al final de la capacitación, así como las referencias a aliados estratégicos. La información obtenida de las entrevistas también parece indicar que los aliados estratégicos envían información relacionada con los nuevos eventos de capacitación directamente a las entidades de contratación pública. Si bien esto mejora la publicidad de los eventos de capacitación, las entidades públicas pueden verse rápidamente abrumadas con correos electrónicos provenientes de 38 universidades diferentes. Esta publicidad proactiva también refleja el hecho de que la capacitación en contratación pública se ha convertido en un "negocio" para

muchas universidades privadas. Si las ofertas de capacitación están certificadas por SERVIR, también podrían ser publicadas en el sitio web de SERVIR.

Los diagnósticos de deficiencias de capacidades y conocimientos (en 2010 y 2014) muestran claramente las disparidades regionales en términos de contratación pública, en particular entre los niveles nacional y subnacional. Por lo tanto, es fundamental garantizar que los funcionarios de contratación pública de todas las regiones, en particular de las regiones con personal de contratación pública débil, tengan acceso a capacitación adecuada. Además de los diagnósticos SERVIR, el OSCE supervisa la demanda de capacitación, por región. Las últimas estadísticas disponibles en el sitio web del OSCE se refieren al diagnóstico de 2014: especifican para cada una de las 12 regiones (de un total de 25) el número de aliados estratégicos presentes en la región, cuántos aliados estratégicos son necesarios, el número de solicitudes de capacitación (mensual) y cuántos eventos de capacitación fueron organizados. Sin embargo, no resulta clara la manera en que el OSCE utiliza esta información, y si se están proponiendo capacitaciones específicas, o adicionales, a regiones con necesidades específicas. La mayoría de los capacitadores (casi el 80%, según el sitio web del OSCE) se encuentran en Lima. La mayoría de los cursos también parecen ser impartidos en Lima. Por lo tanto, es importante que el OSCE continúe supervisando la oferta de capacitación por región y que tenga en cuenta las necesidades regionales específicas en la estrategia de capacidades de contratación. En este contexto, también es importante que los aliados estratégicos continúen proponiendo capacitación, tanto en las universidades como en las empresas, siendo ambas modalidades de capacitación "presenciales".

El OSCE ha realizado esfuerzos considerables para desarrollar diferentes modalidades de capacitación (presenciales y en línea), incrementando el acceso a la información y la capacitación en materia de contratación pública. Por ejemplo, el OSCE ha creado el sitio web Aula Virtual de OSCE (AVO), que ofrece acceso a cursos en línea desarrollados por el OSCE y capacitadores certificados por el OSCE, para funcionarios de contratación pública y proveedores. El acceso a AVO es gratuito y sin restricción, asegurando una óptima accesibilidad a las oportunidades de capacitación. El sitio web AVO también incluye un chat en línea y oportunidad de entrar en contacto con los instructores. El OSCE debe seguir explorando diferentes métodos de aprendizaje, como el electrónico, el móvil y el combinado (que combina la enseñanza presencial con la educación en línea) y desarrollar sus ofertas de capacitación en consecuencia.

El aprendizaje electrónico – uso de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para mejorar o apoyar el aprendizaje en la educación – puede, en efecto, relajar las limitaciones de tiempo y lugar, y mejorar la accesibilidad a la formación. Más allá de esto, el aprendizaje electrónico permite adaptar el ritmo de aprendizaje al alumno, tanto en términos de tiempo total, para completar un curso o programa, como de la ruta que cada alumno toma para llegar al final del curso (OCDE, 2016c). Perú podría considerar referirse a la experiencia noruega en el desarrollo de cursos de aprendizaje electrónico sobre contratación pública (Cuadro 5.3). El OSCE también debe asegurarse de que el sitio web AVO esté funcionando y actualizado continuamente. El OSCE tal vez desee considerar el monitoreo y evaluación periódica del sitio web, a fin de asegurar que los usuarios puedan acceder fácilmente a la información. Además del sitio web de AVO, el sitio web general del OSCE tiene enlaces a vídeos relevantes de YouTube, desarrollados por aliados estratégicos y capacitadores certificados del organismo de supervisión.

Cuadro 5.3. Aprendizaje electrónico de la contratación pública en Noruega

Reconociendo la necesidad de fomentar la capacidad y la capacitación del personal del sector público, así como de los costos inherentes a los métodos tradicionales, Noruega ha desarrollado una plataforma de capacitación en línea. En 2014, DIFI, la Agencia Noruega para la Administración Pública y el Gobierno Electrónico, tuvo la tarea de desarrollar programas comunes de capacitación digital y establecer una plataforma común para distribuir y compartir esos programas.

La plataforma de aprendizaje (læringsplattformen.difi.no), lanzada en junio de 2016, ofrece a todas las entidades públicas y a sus empleados cursos de aprendizaje electrónico, y les ofrece la posibilidad de compartir sus respectivos recursos de aprendizaje digital con otras entidades públicas. Los cursos están disponibles para todos de forma gratuita. Se puede acceder fácilmente a ellos en computadoras, tabletas y teléfonos inteligentes, mediante acceso simple a Internet, y son compatibles con los navegadores web más utilizados. Una vez que los usuarios se registran y validan, obtienen una visión general de los cursos iniciados y completados, y pueden descargar certificados de los cursos tomados. Se supone que el mayor efecto de aprendizaje proviene de formas mixtas de aprendizaje, por ejemplo, mediante la participación en grupos de reflexión. La mayoría de los cursos cuentan con material de implementación para su descarga. Las encuestas mostraron que a la gran mayoría de los participantes (80%) le gustaba esta forma de aprendizaje.

Al establecer la plataforma de aprendizaje, el gobierno intentaba alcanzar varias metas, incluyendo mayor eficiencia en el aprendizaje, mayor flexibilidad y mayor acceso a conocimientos nuevos y relevantes. El aprendizaje electrónico fue elegido porque puede ser aprovechado sin importar el momento o el lugar. Al sustituir los cursos locales por una capacitación conjunta, facilitar el intercambio de contenidos, crear vías de aprendizaje integrales y garantizar la coherencia entre el desarrollo de cursos y las necesidades comunes, la calidad de la capacitación ha mejorado. Manejar una gran parte del aprendizaje digital a través de una unidad central permitió una mejor gestión de habilidades. Los principales beneficios económicos son el mejor uso de los recursos, la reducción en contratación de apoyos para el desarrollo de cursos, menos cursos que se traslapen y la reducción de licencias y gastos administrativos y de funcionamiento para administrar e implementar.

Cursos de contratación pública

Desde junio de 2016, DIFI ha publicado cuatro cursos diferentes de contratación pública, disponibles en la plataforma de aprendizaje. Los cursos están normalmente divididos en módulos o episodios cortos, por ejemplo, en forma de fragmentos de vídeo, que pueden ser tomados de forma independiente. La duración de los cursos varía entre 30 y 60 minutos en total. Los módulos son una combinación de ejemplos prácticos, preguntas de opción múltiple, e información y consejos de compradores y gerentes experimentados. Los grupos objetivo son compradores nuevos y experimentados, así como gerentes, y también pueden incluir a estudiantes universitarios.

La búsqueda de una buena contratación - Este curso proporciona una visión de todas las fases de la contratación pública, con ejemplos útiles y ejercicios. Se divide en cinco breves episodios independientes sobre el uso estratégico de la contratación pública y su planeación, ejecución y supervisión. El curso también incluye un módulo para gerentes.

Cómo evitar el dumping social en la contratación pública - Este curso contiene cinco cortometrajes sobre extranjeros víctimas de dumping social. Examina cómo identificar a contratistas no legítimos, cómo dar seguimiento a un contrato y cómo construir una cultura contra el dumping social.

Costo del ciclo de vida para obras y edificios (LCC, por sus siglas en inglés) - DIFI ha desarrollado tres cursos de aprendizaje electrónico en LCC para obras y edificios, ofreciendo introducción a LCC, capacitación más avanzada y ejemplos prácticos. Los grupos objetivo son los administradores de bienes, gerentes de mantenimiento, proveedores de bienes y servicios para edificios públicos, instalaciones y propiedades, y estudiantes universitarios.

Cuadro 5.3. Aprendizaje electrónico de la contratación pública en Noruega (*continuación*)

Guía para contratos públicos estándar - DIFI redacta contratos públicos estándar para compra de hardware y software de TI, operación y mantenimiento, así como servicios de desarrollo y consultoría, en cooperación con clientes y proveedores. El curso proporciona una introducción rápida a los acuerdos, incluyendo el uso de acuerdos marco, y una guía sobre los acuerdos a utilizar para diferentes propósitos.

Fuente: Información proporcionada por DIFI, la Agencia Noruega para la Gestión Pública y Gobierno Electrónico.

Un aspecto final pero central para asegurar la accesibilidad de las oportunidades de capacitación está relacionado con las modalidades de financiamiento. Las soluciones de capacitación en línea son gratuitas, pero "la capacitación presencial" no lo es. Las entidades deben cubrir los costos de las ofertas de capacitación. Las entrevistas con diferentes partes interesadas han mostrado que las entidades individuales están restringidas en términos de presupuestos de capacitación. Por lo tanto, no pueden permitirse cursos de diplomado, por ejemplo, sino únicamente cursos breves de dos a tres días. Según una encuesta realizada por SERVIR, el presupuesto medio por persona es de 134 USD¹ por año (184 USD a nivel central y 66 USD a nivel subcentral). Un curso de 80 horas sobre contratación pública cuesta 845 USD. Sus limitados presupuestos anuales pueden ser vistos como un obstáculo importante para acceder a la capacitación, en particular en el contexto de los cambios legislativos que crean necesidades adicionales en esta materia. Dada la reciente adopción de una nueva ley de contratación pública, Perú podría considerar ofrecer una mayor capacitación gratuita a los funcionarios de contratación pública y a proveedores, a fin de garantizar una implementación eficaz. Todos los programas de capacitación sobre la nueva legislación de contratación pública ofrecidos por el OSCE eran gratuitos, pero los propuestos por los aliados estratégicos no lo son. Más clases gratuitas sobre las especificidades de la nueva ley garantizarían una mayor conciencia dentro en el personal de contratación pública. El OSCE también podría determinar la factibilidad de introducir o utilizar becas específicas, como las de SERVIR.

Además de facilitar la accesibilidad a las oportunidades de capacitación, la información relacionada con la contratación pública, en particular la nueva Ley de Contrataciones del Estado, debe ser accesible, de forma gratuita y en todo momento. Las entrevistas con varias partes interesadas han mostrado que los funcionarios de contratación pública (así como los proveedores) necesitan también explicaciones y orientación, aparte de la capacitación y que no siempre pueden acceder a la información relevante de manera eficiente. El OSCE podría considerar la posibilidad de revisar la forma en que presta asistencia a los funcionarios encargados de las adquisiciones públicas a lo largo del año y proponer servicios, portales y sistemas de información más eficientes y accesibles. Los responsables de la contratación pública compartieron sus dificultades para ponerse en contacto con expertos del OSCE (a través del "centro de consulta") y acceder a información relevante de manera oportuna. En las entrevistas, los funcionarios también mencionaron que la asesoría del OSCE difería en ocasiones de la brindada por el MEF. El OSCE ha realizado un esfuerzo para crear un portal de asesoría específica sobre legislación en materia de contratación pública, con el fin de proporcionar información pertinente. También ha desarrollado una sección de preguntas frecuentes para cubrir temas relacionados con el marco legislativo, el SEACE y el Registro Nacional de Proveedores (RNP), que puede ser ampliado.

5.5. Propuestas de acción

Con el fin de desarrollar las capacidades del personal de contratación pública, Perú podría adoptar las siguientes medidas:

5.5.1. *Comprometerse en la planeación estratégica de la fuerza laboral*

- Perú ha identificado una institución encargada de las necesidades de desarrollo de capacidades de la fuerza laboral de contratación pública, pero también podría considerar el desarrollo de una nueva estrategia de capacidades de contratación con el fin de profesionalizar al personal de contratación pública.
- Perú ha realizado varios diagnósticos de las lagunas de capacidades y conocimientos de la fuerza laboral de contratación pública. Estos resultados deben ser tomados en cuenta al desarrollar la nueva estrategia de capacidades de contratación.

5.5.2. *Ofrecer opciones de carrera atractivas, competitivas y basadas en el mérito*

- Reconocer el carácter único y la especificidad de la función de contratación en sus diferentes regímenes de empleo. Reconocer a la adquisición como una profesión específica podría ayudar a hacerla más atractiva y estratégica.
- Considerar el desarrollo de perfiles de trabajo de contratación pública completos y coherentes, así como un marco específico de competencias para la contratación pública. Se debe alentar a todas las entidades de contratación pública a que utilicen estos para sus procesos de reclutamiento y de gestión de recursos humanos.
- Perú ha desarrollado una certificación específica para el personal de contratación pública, pero podría considerar el fortalecimiento de la gestión del desempeño de dicho personal para crear incentivos y opciones de carrera basadas en el mérito.

5.5.3. *Mejorar la disponibilidad y calidad de la capacitación en contratación pública*

- Considerar la elaboración de programas de capacitación específicos y detallados para los funcionarios de contratación pública, así como para proveedores, a fin de atender sus necesidades. Los planes de estudios deben ajustarse a los perfiles profesionales de contratación pública, y a las aptitudes y competencias conexas.
- Perú ha desarrollado numerosas alianzas estratégicas con universidades para poner en marcha la capacitación en contratación pública, pero podría considerar la posibilidad de evaluar la capacitación de una manera más sistemática. Los capacitadores del OSCE deben seguir siendo evaluados, para garantizar la calidad continua de la capacitación.
- Continuar mejorando la accesibilidad de la capacitación en materia de contratación pública, al mismo tiempo que se exploren diferentes métodos de aprendizaje, incluido el aprendizaje electrónico. Perú también podría considerar fortalecer sus servicios de información para funcionarios y proveedores de contratación pública.

Nota

1. El tipo de cambio de USD 1 = PEN 3,314 (al 9 de agosto de 2016) se utiliza para todas las cifras en soles peruanos en este capítulo.

Referencias

- Collins, Cristian and Leon Vilela (2015), “La gestión del rendimiento como herramienta de cambio en el marco del proceso de modernización peruano”, XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima (consultado el 13 de Mayo 2017).
- OCDE (2016a) *Roadmap: How to elaborate a Procurement Capacity Strategy*, MENA-OECD Network on Public Procurement [*Hoja de ruta: Cómo elaborar una estrategia de capacidades de contratación*, Red MENA-OCDE sobre contratación pública], OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/governance/ethics/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf.
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference* [*Hacia una contratación pública eficiente en Colombia: Marcando la diferencia*], OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2016c), “The potential of technology-supported learning [El potencial del aprendizaje apoyado en tecnología], in *Innovating Education and Educating for Innovation: The Power of Digital Technologies and Skills* [El poder de las tecnologías y habilidades digitales], OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265097-6-en>.
- OCDE (2016d), *Peru – Integrated governance for inclusive growth* [Perú - Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo], OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>.
- OCDE (2015), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [Recomendación del Consejo sobre la contratación pública], www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- OCDE (2013a), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008* [Implementación de los Principios de la OCDE para la

Integridad en la Contratación Pública: Avances logrados desde 2008], OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.

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

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

OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce* [Servidores Públicos como Socios para el Crecimiento: Hacia una fuerza laboral más fuerte, más esbelta y más equitativa], OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.

Sitio web del OSCE: *Quiénes Somos*, <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/quienes-somos> (consultado el 13 de Mayo 2017).

OSCE (2012a), [Lineamientos para la realización de eventos orientados al desarrollo de capacidades](#), emitido mediante Resolución No. 108-2012-OSCE/PRE.

OSCE (2012b), [Plan Estratégico Institucional 2012-2016](#).

OSCE (2009), Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas del Estado Peruano, www.osce.gob.pe/consu/code/userfiles/image/Plan_Estrategico_delas%20contrataciones%20publicas.pdf.

SERVIR (2015a), “La gestión del rendimiento, Una estrategia para la gestión del servicio civil”.

SERVIR (2015b), “Los diagnósticos de conocimientos como herramienta para el desarrollo de programas de formación basados en evidencia”, documento de trabajo.

SERVIR (2014), Resultados del sistema administrativo de abastecimiento, Gerencia de Desarrollo de Capacitados y Rendimiento del Servicio Civil – Resultados del censo de Colaboradores.

SERVIR (2012), *El Servicio Civil Peruano, Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos para la Reforma*, <http://inst.servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20-%20El%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf> (consultado el 13 de Mayo de 2017).

SERVIR (2010), Diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones del sistema administrativo de abastecimiento - Informe de resultados.

Leyes

- Decreto Legislativo No. 1023 que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del Sistema administrativo de gestión de recursos humanos, www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_per_4_dec_leg_1023.pdf, (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- Decreto Legislativo No. 1025 que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público, <https://censopascindoc.wordpress.com/2010/12/13/decreto-legislativo-no-1025-decreto-legislativo-que-aprueba-normas-de-capacitacion-y-rendimiento-para-el-sector-publico/>, (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- Directiva No. 021-2012-OSCE/CD, <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/Directivas/Certificacion/Modificacion%20Directiva%20021-2012%20-Certificaci%C3%B3n.pdf>, (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- Directiva No. 001-2013 SERVIR/GDSRH – Normas para la formulación del manual de perfiles de puestos (MPP), www.iiap.org.pe/Upload/servir/car2/6.pdf, including the “Guía metodológica para elaborar perfiles de puestos en las entidades públicas”, <http://documentslide.com/documents/directiva-no-001-2013-servir-gdsrh.html> (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- Ley del Servicio Civil No. 30057, www.deperu.com/abc/leyes/4989/ley-del-servicio-civil-no-30057, (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- Reglamento General de la Ley del Servicio Civil No. 30057, <https://issuu.com/monitoreodemedioshuaral/docs/nl20140613.unlocked> (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- Reglamento del Decreto Legislativo No. 1025, www.ecolex.org/details/legislation/decreto-supremo-no-00910pcm-reglamento-del-decreto-legislativo-no-1025-sobre-normas-de-capacitacion-y-rendimiento-para-el-sector-publico-lex-faoc092035/ (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- Resolución No. 374-2015, www.sieca.int/PortalData/Documentos/1BE7B410-7348-40EC-A18B-4A6268563E06.pdf (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- Resolución Presidencia Ejecutiva No. 141-2016-SERVIR-PE - [Directiva para la gestión del proceso de capacitación en las entidades públicas](#) (consultado el 13 de Mayo de 2017).

Capítulo 6

Implementar mecanismos de control interno y un marco de gestión de riesgos eficaces para salvaguardar el sistema de contratación peruano

En este capítulo se describe el Sistema Nacional de Control del Perú, así como los mecanismos de control dedicados a la contratación pública. Apoyándose en el marco de la Recomendación sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015, analiza la forma en que los controles internos, incluidos control financiero y administración, están coordinados, dotados de recursos e integrados en el Perú. Este capítulo analiza también la manera en que el país ha desarrollado marcos, estrategias y herramientas internos, específicos al control y gestión de riesgos, para identificar y afrontar las amenazas al buen funcionamiento del sistema de contratación pública. Asimismo, destaca la importancia de garantizar la puesta en práctica de estos mecanismos y sistemas, por ejemplo, sensibilizando a las entidades de contratación pública y fortaleciendo sus capacidades. Por último, el capítulo analiza las herramientas y mecanismos disponibles para monitorear la implementación de sistemas internos de control y funciones de gestión de riesgos, así como de informes de auditoría. Se presenta la experiencia de varios países de la OCDE para ilustrar cómo se podrían fortalecer los mecanismos existentes.

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

Introducción

La contratación pública es una de las actividades gubernamentales con más "riesgo" de dispendio, mala gestión y corrupción. El tamaño, volumen y regularidad de las transacciones, las estrechas interacciones entre los sectores público y privado y, progresivamente, la complejidad de los procedimientos son las principales razones del fuerte potencial de corrupción en el sector público. Los mecanismos de control interno y sistemas de gestión de riesgos ayudan a abordar los riesgos y a apoyar la rendición de cuentas durante todo el proceso de contratación pública.

El control interno es un proceso integral, llevado a cabo por la gerencia y el personal de una entidad. Está diseñado para atender los riesgos y proporcionar una seguridad razonable de que, en el cumplimiento de la misión de la entidad, se estén logrando los siguientes objetivos generales: 1) que las operaciones realizadas sean ordenadas, éticas, económicas, eficientes y eficaces, 2) que se cumplan las obligaciones de rendición de cuentas, 3) que sean cumplidas las leyes y reglamentos aplicables, 4) que los recursos estén protegidos contra pérdida, mal uso y daño. Para lograr estos objetivos, el control interno consta de cinco componentes interrelacionados: entorno de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y monitoreo (INTOSAI, 2004, COSO, 2013).

En los últimos años, Perú ha desarrollado un Sistema Nacional de Control (SNC), así como un marco de control interno y gestión de riesgos. Sin embargo, según el informe de implementación de 2014 del sistema de control interno, elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), sólo el 25% de las entidades públicas (de una muestra de 655 entidades) cuentan con un sistema de control maduro en operación. Entre los componentes del control interno, la evaluación de riesgos es una de las más débiles: El 68% de las entidades de contratación pública indicaron en la encuesta que no contaban con una política de evaluación de riesgos y que el 71% de las entidades no estaba implementando actividades para ese fin.

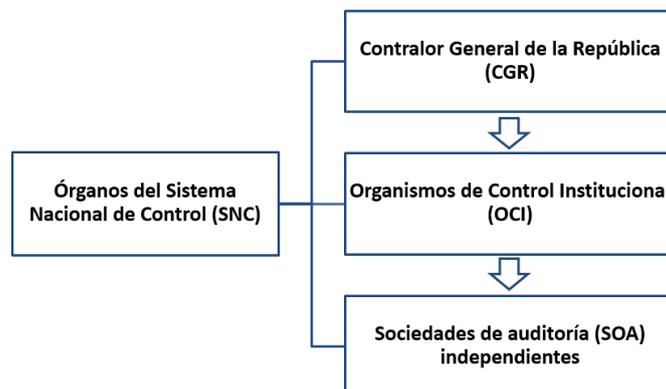
Este capítulo evalúa cómo el Perú ha desarrollado e implementado mecanismos efectivos de control interno, así como de gestión de riesgos, en las actividades de contratación y ofrece recomendaciones sobre el fortalecimiento de la supervisión de los riesgos, así como sobre la evaluación y mitigación de estos, en el marco de la contratación pública.

6.1. Sistema de Control Interno y Gestión de Riesgos del Perú

6.1.1. *El Sistema Nacional de Control en el Perú*

El SNC ha sido establecido sobre la base de la Constitución Política Peruana de 1993 (artículo 82) y regulado por la Ley N° 27785, publicada por primera vez en julio de 2002, así como por la Ley N° 28716, publicada en marzo de 2006 y relacionada con el control interno. La Contraloría General de la República encabeza el SNC. Los otros actores importantes del SNC son los Órganos de Control Institucional (OCI), encargados de evaluar el control interno y la auditoría, al interior de una entidad específica. Los OCI reportan directamente a la CGR, y los titulares de los OCI son nombrados por la CGR. Por último, el SNC también cubre las Sociedades de Auditoría, (SOA), entidades jurídicas de derecho privado que prestan servicios externos de control y auditoría.

Gráfica 6.1. El Sistema Nacional de Control en el Perú



- La CGR se encarga de definir el marco legal y regulatorio relacionado con el control interno y evaluar los mecanismos de control interno implementados por las entidades. La CGR realiza auditorías previas y *a posteriori*, así como auditorías financieras y de desempeño. Como se indica en la introducción, la evaluación de riesgos es uno de los cinco componentes del control interno.
- Las funciones principales de los OCI son la supervisión, monitoreo y verificación de las acciones y desempeños de las entidades – con un enfoque específico en la eficacia, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos y la rentabilidad –, así como la verificación del cumplimiento de las normas legales. Los OCI llevan a cabo tres tipos de controles: auditorías previas, financieras y de desempeño. Estos controles y auditorías se llevan a cabo de acuerdo con los planes anuales de control de los OCI, los cuales deben estar alineados con las directrices estratégicas de planeación del control gubernamental, emitidas anualmente por la CGR. El papel de los OCI implica asimismo el seguimiento de los hallazgos y recomendaciones de la CGR. Los OCI informan a la CGR dos veces al año.
- Bajo la supervisión de la CGR, las SOA también realizan auditorías financieras sobre una muestra de las operaciones de contratación más relevantes.
- Las propias entidades son también actores clave en el control, dado que son las encargadas de implementar, ejecutar y mantener diariamente el control interno, incluyendo la gestión de riesgos.

6.1.2. La función de supervisión del OSCE

Además de la CGR, los OCI y las SOA, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) desempeña un papel central en la supervisión de los procesos de contratación pública. De conformidad con el artículo 52 de la nueva Ley de Contrataciones del Estado (N° 30225), el OSCE tiene las siguientes funciones:

- Realizar acciones de supervisión *ex officio*, al azar o selectivas, con respecto a los métodos de contratación establecidos por la ley, salvo para las excepciones establecidas en el reglamento. Esta supervisión también aplica para los casos excluidos del ámbito de aplicación del reglamento, detallados en el artículo 5 de la legislación.
- Realizar acciones de supervisión cuando se soliciten, en relación con las disposiciones contenidas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y las directivas

vigentes. Esta supervisión también aplica para los casos excluidos del ámbito de aplicación del reglamento, detallados en el artículo 5 de la legislación.

Estas funciones están especificadas en el último Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OSCE, publicado en abril de 2016. Una función principal del organismo es la de supervisar los procesos de contratación pública con respecto a los métodos pertinentes establecidos en la ley. El ROF especifica que el OSCE puede emprender acciones de supervisión *ex officio* con respecto a: i) contrataciones directas y supuestos excluidos sujetos a supervisión del OSCE, ii) informes de macro supervisión. Las acciones de supervisión emprendidas a petición son especializadas, temáticas y relacionadas sólo con ciertas etapas del proceso de contratación.

Tras la adopción de la nueva Ley de Contrataciones del Estado, sus reglamentos y el ROF, fue creada una nueva Dirección de Gestión de Riesgos para administrar la estrategia de supervisión del OSCE hacia las actividades de las entidades de contratación pública del país. El concepto de riesgo ha sido incorporado al ROF, dada la naturaleza de la función de supervisión. El reglamento se centra en riesgos específicos: 1) los que afectan a la competencia, 2) los relacionados con el uso de contrataciones directas y supuestos excluidos sujetos a supervisión, y 3) los relacionados con obstáculos en las diferentes etapas del ciclo de contratación pública. En agosto de 2016, 57 personas trabajaban efectivamente en la dirección de gestión de riesgos, incluidos 3 técnicos (9 puestos estaban vacantes al momento de preparar este informe). La nueva dirección está compuesta por tres subdirecciones:

- La subdirección para la identificación de riesgos relacionados con la competencia se encarga de emprender acciones a petición en dos casos establecidos en el TUPA: i) cuando los participantes solicitan la elevación ante el OSCE del pliego de absolución de consultas y observaciones, y ii) existen obstáculos al acceso a los procedimientos de selección. Esta subdirección cuenta con 27 funcionarios, entre ellos un técnico (agosto de 2016).
- La subdirección para la identificación de riesgos relacionados con contrataciones directas y supuestos excluidos sujetos a supervisión está encargada de llevar a cabo acciones de supervisión *ex officio* o a petición, con respecto a las razones de la utilización de contrataciones directas o supuestos excluidos bajo la supervisión del OSCE. Esta subdirección cuenta con 11 personas y una vacante (agosto de 2016).
- La subdirección de evaluación de riesgos se encarga de organizar, ejecutar y controlar la macro supervisión de los actos preparatorios y riesgos relacionados con el fraccionamiento de contratos, así como requisitos excesivos y deficiencias en la ejecución de los contratos. El OSCE sólo interviene en la ejecución del contrato cuando los ciudadanos se vean afectados (debido a retrasos o interrupciones) y la controversia no haya sido sometida a arbitraje o conciliación. En agosto de 2016, la subdirección de evaluación de riesgos contaba con 19 funcionarios, entre ellos un técnico y cinco vacantes.

Además, en todo momento el OSCE puede recibir cuestionamientos respecto a otras transgresiones. Éstas son atendidas desde la perspectiva de la gestión de riesgos y, en su caso, son comunicadas al SNC para una eventual determinación de responsabilidades funcionales. Por último, la nueva estrategia de supervisión prevé la elaboración de informes de patrones (macro informes) para mejorar la administración del conocimiento.

Tabla 6.1. Alcance y funciones de la CGR, los OCI y el OSCE

	CGR	OCI	OSCE
Alcance	Auditoría del uso de los recursos públicos, a todos los niveles de gobierno	Auditorías de una entidad (900 OCI en todo el país)	Supervisión de los procedimientos de contratación, a todos los niveles de gobierno
Personal	2.500 aproximadamente	En promedio 25 por OCI	66 funcionarios de la Dirección de Gestión de Riesgos del OSCE (mayo de 2016)
Tipos de controles	Auditorías previas y a posteriori, financieras y de desempeño	Auditorías a posteriori, financieras y de desempeño	Supervisión y control solamente; sin auditorías
Enfoque	Ejecución de procesos de contratación pública	Todos los pasos del ciclo de contratación pública	Procedimientos de selección

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

6.2. Definir las funciones de los principales órganos de control y fortalecer la coordinación entre ellos.

6.2.1. Especificar y consolidar las funciones y responsabilidades en materia de control interno

Con el fin de desarrollar mecanismos de control interno eficaces y la gestión de riesgos en la contratación pública, las autoridades peruanas podrían especificar y consolidar las funciones y responsabilidades del sistema de control interno, particularmente al interior de las entidades públicas

En el Perú, muchas partes interesadas están llevando a cabo funciones de control y supervisión de los procesos de contratación pública. Deben establecerse líneas claras de supervisión del ciclo de contratación pública, para garantizar que las cadenas de responsabilidad sean claras, que los mecanismos de supervisión hayan sido creados adecuadamente y que los niveles de autoridad designados para la aprobación de gastos y de hitos clave en la contratación estén bien definidos. Las diferentes partes interesadas también deben velar por que los controles internos – incluidos los controles financieros y de gestión – y los controles externos cuenten con recursos suficientes e integrados. Deben existir controles para: 1) el monitoreo del funcionamiento del sistema de contratación pública, 2) la presentación de informes confiables y el cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como canales claros para informar de sospechas creíbles de violaciones, de dichas leyes y reglamentos, a las autoridades competentes, sin temor a represalias, 3) la aplicación coherente de las leyes, reglamentos y políticas de contratación, 4) la reducción de la duplicación y la supervisión adecuada conforme a las decisiones nacionales, 5) la evaluación a posteriori independiente y, cuando proceda, la presentación de informes a los órganos de supervisión pertinentes (OCDE, 2015a).

Cuando se trata específicamente del sistema de control interno, es necesario involucrar a los directivos y al personal de todos los niveles para atender los riesgos y ofrecer una seguridad razonable de que la misión y los objetivos generales de la entidad han sido alcanzados. El control interno es realizado por personas, y las personas deben conocer sus funciones, sus responsabilidades y los límites de la autoridad (INTOSAI, 2004).

El SNC se ha fortalecido continuamente, desde la aprobación de la Ley N° 27785 de 2002 y de la Ley N° 28716 de 2006, así como por la publicación de la Guía para la implementación del Sistema de Control Interno (Resolución de Contraloría General N° 458-2008-CG). Una de las principales reformas

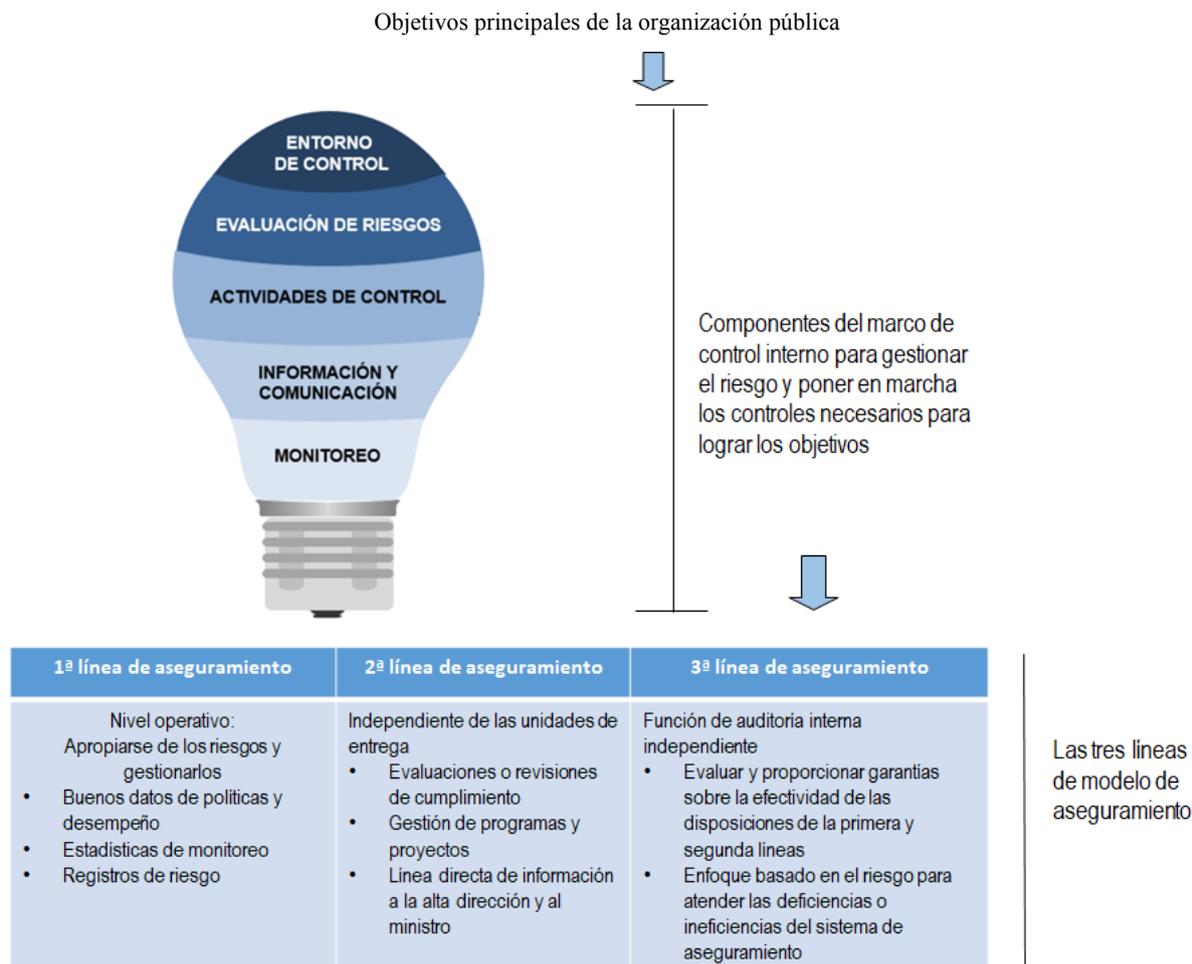
para fortalecer y modernizar el SNC es el proyecto de la CGR, "Nuevo Modelo de Operación de los Órganos de Control Institucional", cuyo objetivo es mejorar los servicios de control. La CGR también emitió una nueva resolución (N° 163-2015-CG) que regula las competencias y actividades de los OCI, los deberes del titular de los OCI y del resto del personal, y las relaciones institucionales y operacionales entre los OCI, la entidad anfitriona y la CGR. Este importante programa de modernización y reforma tiene como objetivo fundamental incorporar controles internos a la estructura de la CGR.

Sin embargo, para que la reforma sea eficaz, hay que hacer frente a determinados desafíos, relacionados con la gestión presupuestaria y de recursos humanos. Dadas las limitaciones presupuestarias, los directores y el personal de los OCI continúan a menudo vinculados administrativamente a las entidades anfitrionas (nombrados o remunerados). En abril de 2016, sólo el 50,74% de los titulares de los OCI (375 en total) fueron remunerados por la CGR. Según la CGR, esta situación viola el principio de independencia del controlador-auditor, limitando la mejora de los servicios de control y el empoderamiento de la CGR. Esta situación también se aborda en el Informe de la Comisión Presidencial de Integridad, publicado en diciembre de 2016, que recomienda garantizar los recursos necesarios a los OCI para garantizar su autonomía e independencia, frente a las entidades anfitrionas.

La especificación de los roles y responsabilidades de los OCI, en términos de auditoría interna, debe incluir detalles de las funciones y responsabilidades del personal de las entidades, en términos de Control Financiero y Administrativo (CFA), en diferentes niveles organizacionales y entre individuos específicos. Este es un requisito previo para evitar la duplicación, los traslapes y las lagunas, y para desarrollar mecanismos eficaces de control interno, así como la gestión de riesgos – en las actividades gubernamentales en general, y ciertamente en las actividades de contratación. Este fue uno de los objetivos principales de la nueva directiva CGR N° 013-2016-CG/GPROD, relativa a la implementación del Sistema de Control Interno (SCI). La nueva directiva deja claro que los funcionarios de las entidades públicas son los encargados de implementar, ejecutar y mantener el SCI.

Asimismo, es importante asegurar que las entidades públicas entiendan las relaciones y vínculos entre los principales objetivos de negocio de las entidades, los componentes del control interno y las tres líneas de seguridad del modelo de defensa (véase la Gráfica 6.2). En la primera línea, se espera que los gerentes de nivel medio diseñen e implementen disposiciones que busquen verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y los riesgos administrados, y supervisar la correcta ejecución de estas actividades. Las responsabilidades individuales en la segunda línea, de quienes reportan directamente a la alta gerencia, incluyen evaluaciones o revisiones del cumplimiento. La tercera línea tiene como objetivo proporcionar a la alta dirección un juicio independiente y objetivo sobre el marco de gobierno, la gestión de riesgos y el control. Esta tercera línea es el papel de los OCI. Dado que la separación de las tres líneas de aseguramiento aún no está clara para todas las entidades, las autoridades peruanas podrían considerar la implementación de un proyecto piloto, en el ámbito de la contratación pública, para fortalecer los mecanismos de control interno y la gestión de riesgos en la contratación pública.

Gráfica 6.2. **Relación entre los objetivos de la organización, los componentes del control interno y el modelo de Tres Líneas de Defensa**



Fuente: OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth [Reforzando la integridad del sector público para el crecimiento inclusivo]*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271029-en>.

Además de especificar las funciones y responsabilidades de las entidades públicas, incluidas los OCI, es importante consolidar y comunicar la función de supervisión del OSCE, dada su función central en el panorama de la contratación pública. Sus actividades de supervisión basadas en riesgos tienen efectivamente el potencial de convertirse en un sistema eficaz de control interno y de gestión de riesgos en la contratación pública. Estas actividades son llevadas a cabo sobre la base de criterios específicos, aprobados por la Dirección de Gestión de Riesgos, que están incluidos en un sistema electrónico que selecciona aleatoriamente muestras de procesos de contratación pública, para su supervisión. El sistema se integrará a la versión 3 del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) del país.

Desde la reforma en abril de 2016, las acciones de supervisión del OSCE se han basado en la identificación de tres tipos de riesgo: los que afectan a la competencia, los relacionados con el uso de contrataciones directas y supuestos excluidos sujetos a supervisión bajo la supervisión del OSCE, y los relacionados con obstáculos en diferentes etapas del ciclo de contratación pública. La reciente reforma de abril de 2016, que cubre la supervisión de los tres tipos de riesgo mencionados anteriormente, es una respuesta a la nueva ley. Su objetivo es simplificar los procesos de contratación pública mediante, por

ejemplo, la exclusión de toda compra realizadas por un monto inferior a 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), pero también mediante la inclusión de nuevos métodos de contratación pública, la posibilidad de que cualquier persona presente una oferta y no sólo el representante legal, etc. Dado que este cambio puede conducir a adquisiciones más directas y presupuestos excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento de Contrataciones del Estado, ha sido reforzada la supervisión de los riesgos, por parte del OSCE, relativos al uso inadecuado de contrataciones directas y supuestos excluidos sujetos a supervisión del OSCE (llamados riesgos de evasión). La nueva estrategia del OSCE prevé no sólo la supervisión de los distintos procesos, sino también la identificación de los patrones de acción en las distintas entidades, mediante la publicación de informes temáticos. Esta última actividad puede contribuir a fortalecer la administración del conocimiento. En 2015, la actividad del órgano de supervisión incluyó 2.105 pronunciamientos, 262 actividades de monitoreo, 52 exoneraciones y 903 cuestionamientos.

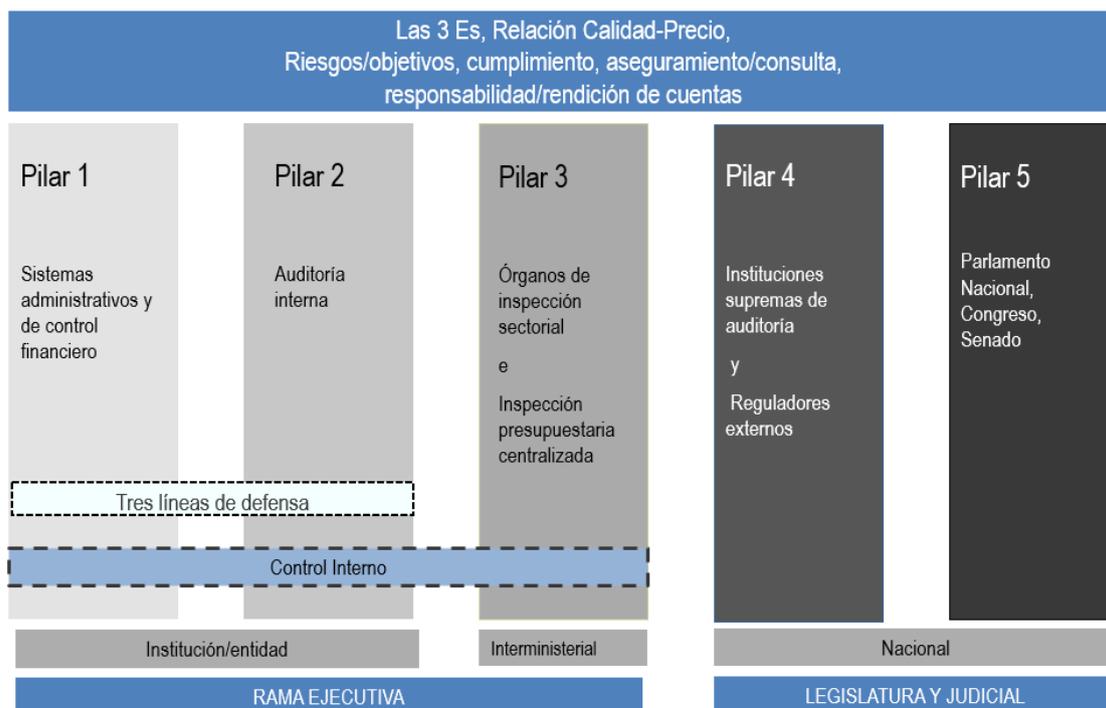
6.2.2. Mejorar la comunicación, coordinación y armonización entre los principales órganos de control

Las autoridades peruanas deben fortalecer la comunicación, coordinación y armonización de los procesos entre los organismos de control y la entidad supervisora. Una cooperación más estrecha puede conducir a una mayor confianza entre las partes y a actividades de control más eficaces

La especificación de funciones y responsabilidades de cada actor es de suma importancia para mejorar la eficacia de los mecanismos de control interno y de gestión de riesgos, incluso en la contratación pública. Sin embargo, para que los mecanismos sean verdaderamente eficaces, el gobierno peruano debe asegurar una comunicación, coordinación y armonización apropiadas entre los principales órganos de control y supervisión, entre ellos el OSCE y la CGR. Los principales órganos de control y las funciones y responsabilidades conexas están descritas en la Gráfica 6.3. Los cinco pilares muestran que un sistema eficaz de rendición de cuentas involucra a los tres poderes del gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial. Los dos primeros pilares se refieren a las tres líneas de aseguramiento a que se hace referencia en la Gráfica 6.3. Para promover mecanismos eficaces de control interno y gestión de riesgos en la contratación pública, es necesario mejorar la cooperación entre los OCI y el resto de las entidades (correspondientes a los pilares 1 y 2 del marco).

El análisis y las entrevistas efectuadas durante la misión de investigación han mostrado no sólo que la comunicación y la coordinación entre los OCI y las entidades de contratación pública son débiles, sino también que existe falta de confianza. Esta situación obstaculiza la ejecución de las actividades de control, pero también la aplicación de las recomendaciones emitidas por los OCI, el OSCE, la CGR y las SOA (que representan los pilares 3 y 4 del marco). La cooperación entre los pilares, en cuanto a la verificación y monitoreo de la implementación, relativa a los informes de auditoría, ha sido aclarada recientemente en la directiva de la CGR (N° 302-2015-CG) que describe cómo deben comunicarse las entidades, los OCI y la CGR. Para fortalecer esta comunicación y coordinación, Perú podría hacer uso de los Comités de Control Interno, que deben ser establecidos por las entidades en el marco de la nueva directiva encaminada a fortalecer la implementación del control interno.

Gráfica 6.3. Los pilares básicos de un sistema de rendición de cuentas



Fuente: OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth [Reforzando la integridad del sector público para el crecimiento inclusivo]*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271029-en>.

La comunicación y la coordinación también deben garantizarse más allá del primer y segundo pilar del sistema de rendición de cuentas. Por ejemplo, el OSCE necesita asegurar comunicarse y coordinarse con la CGR. La cooperación entre el OSCE y la CGR se ubica en un marco de cooperación, firmado en 2012, que tiene como objetivo facilitar la colaboración entre ambas instituciones en cuanto a las acciones de control y supervisión relacionadas con la contratación pública. Parece que ninguna de las partes ha implementado mecanismos específicos para facilitar acciones conjuntas, en los cuatro años transcurridos desde la firma del acuerdo. El plan operativo institucional del OSCE, que incluye las acciones de control y supervisión del organismo, aún no está armonizado con el plan de la CGR ni compartido proactivamente con la CGR (aunque sí publicado en línea). Ambas instituciones, sin embargo, se comprometieron a renovar su colaboración con una Carta de Intención, firmada recientemente, que establece las condiciones para un nuevo acuerdo, incluyendo planes conjuntos, actividades e intercambios de experiencias e información.

Tras la firma de la carta, el OSCE y la CGR elaboraron una Matriz de Competencias y un plan que prevé una acción conjunta en cinco ámbitos, incluido el control interno. El plan de acción incluye 1) reuniones periódicas con el fin de intercambiar información y fortalecer así las herramientas pertinentes, 2) la transferencia de información relacionada con la implementación de tales herramientas, y 3) la identificación de buenas prácticas y evaluación de la difusión. Esas actividades conjuntas deberán complementar las disposiciones previstas en la nueva Ley de Contrataciones del Estado, que especifica que una de las funciones del OSCE es informar a la CGR la ocurrencia de infracciones. En 2014 y 2015, el OSCE envió un total de 32 denuncias a la CGR, basadas en indicios de delitos o irregularidades. Por último, la cooperación entre los OCI y las entidades no aparece mencionada en la nueva Ley de Contrataciones del Estado, ni en las directivas relacionadas con el rol de supervisión del OSCE.

Al mismo tiempo, la nueva Ley de Contrataciones del Estado introduce un nuevo actor en materia de supervisión de los procesos de contratación pública: el Consejo Multisectorial de Monitoreo de las Contrataciones Públicas, compuesto por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), un representante del OSCE, un representante del INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual) y un representante de la Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú. La misión de este Consejo es analizar e informar a las autoridades competentes de los casos de fraude, colusión y corrupción en los procesos de contratación pública.

La creación de un órgano de supervisión adicional, en el panorama de control y auditoría del Perú (aunque el Consejo de Monitoreo no pertenezca oficialmente al SNC), puede ser considerada como una carga adicional para los actores actuales. También puede ser vista como una oportunidad, ya que proporciona una herramienta para fortalecer la comunicación y la coordinación entre las instituciones encargadas de supervisar los procesos de contratación pública y de reducir los riesgos. Las autoridades peruanas deben cerciorarse de que las actividades del Consejo de Monitoreo, que pueden ir desde la realización de estudios y el análisis de casos hasta la presentación de denuncias relacionadas con fraude y corrupción, no dupliquen los mecanismos existentes y se estén comunicando y coordinando con otros órganos pertinentes. (Para mayores recomendaciones sobre el Consejo Multisectorial de Monitoreo de las Contrataciones Públicas, véase el Capítulo 8, "Mejorar la integridad y gestionar los conflictos de intereses en la contratación pública"). Perú también podría considerar la posibilidad de introducir mecanismos similares de coordinación entre el OSCE, la Fiscalía de la Nación y la CGR, para debatir cuestiones pertinentes.

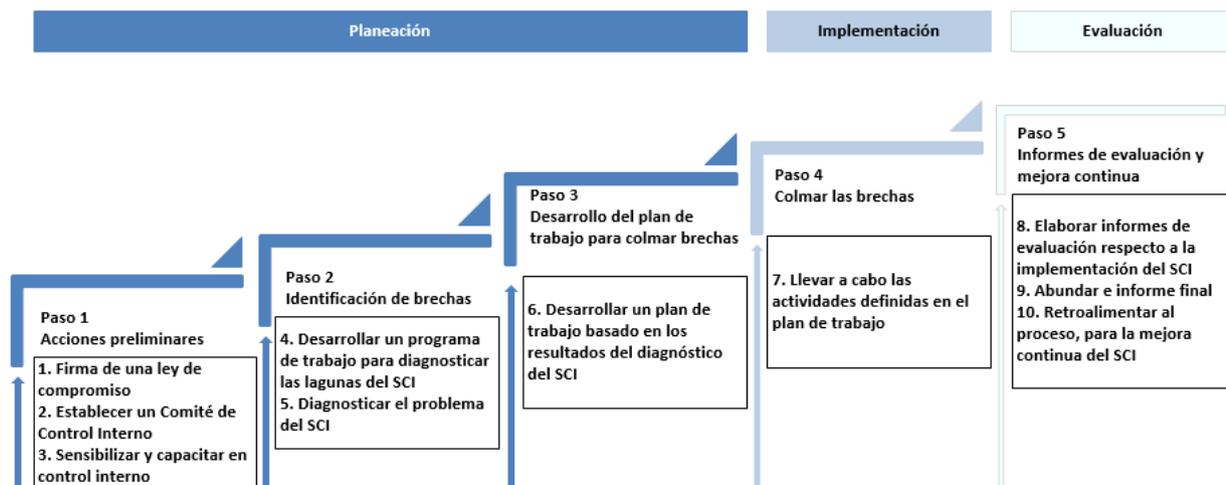
6.3. Fortalecer los marcos de control y de gestión de riesgos, y desarrollar directrices, herramientas y plantillas a la medida

6.3.1. Fortalecer el marco de control interno y las directrices de implementación

Perú ha desarrollado un sólido marco de control interno y gestión de riesgos, estructurado según las normas internacionales relevantes, pero las autoridades deben asegurarse de que las entidades de contratación pública cuenten con las directrices y herramientas de implementación necesarias.

Perú cuenta con un sólido marco conceptual de control interno. El Marco Conceptual de Control Interno, de la CGR, publicado en 2014, está estructurado según las normas internacionales aplicables (INTOSAI, COSO). El marco sigue la publicación de 2008, Guía para la implementación del sistema de control interno. En mayo de 2016, la CGR emitió una nueva directiva, N° 013-2016-CG/GPROD, destinada a fortalecer la implementación del control interno. Esta nueva directiva sigue a la aprobación de la ley presupuestaria para el año 2016 (Ley N° 30372), que incluye una disposición específica sobre control interno y obliga a cada entidad del país a implementar su propio sistema de control interno en un plazo de 36 meses. El objetivo de la última directiva de la CGR es especificar el modelo y los plazos para la implementación del SCI en los tres niveles de gobierno y medir el nivel de madurez del SCI, sobre la base de la información registrada por las entidades en una aplicación de software específica. El beneficio de la más reciente directiva es que introduce los pasos prácticos necesarios para implementar el SCI (véase la Gráfica 6.4). La directiva pide al jefe de las entidades que establezca un Comité de Control Interno para la implementación del SCI. Especifica que el comité se encargue de desarrollar un programa de trabajo para identificar y llenar las lagunas del SCI. El desarrollo de estas directrices forma parte de una estrategia elaborada por la CGR (en la Dirección de Control Interno), en enero de 2015, para fortalecer el control interno en las entidades públicas.

Gráfica 6.4. Modelo de implementación del sistema de control interno



Fuente: Resolución de Contraloría, 2016.

Parecen ser necesarias directrices y asistencia concretas de implementación para las entidades que enfrentan dificultades y muestran resultados débiles, como las entidades en el nivel subnacional. La autoevaluación de la CGR muestra, para los gobiernos regionales y locales, un desempeño por debajo del promedio de las entidades del gobierno central (sólo 20 puntos sobre 100, contra 36 puntos para el nivel central). También revela que los municipios parecen tener dificultades especiales para entender y poner en práctica sus funciones y responsabilidades con respecto al control interno, incluida la gestión de riesgos (sólo 15 puntos). Las directrices y la asistencia también parecen pertinentes para las zonas con alto riesgo de corrupción, como la contratación pública (véase la Tabla 8.1 sobre los "riesgos de corrupción asociados a las distintas fases del ciclo de adquisiciones", en el capítulo 8). Esta es la razón por la cual la CGR desarrolló un componente específico, en la mencionada estrategia, para incentivar el fortalecimiento de los sistemas de control interno. Este componente incluye dos iniciativas: el apoyo a las entidades piloto a medida que ponen en marcha los sistemas de control interno, y un plan de incentivos para los municipios. Las iniciativas desarrolladas por la CGR son un buen ejemplo de cómo las entidades débiles y las entidades en riesgo pueden ser apoyadas en la implementación del control interno y la gestión de riesgos:

- *Apoyo a entidades piloto (contratación pública)* - En 2015, durante un período de ocho meses, la CGR puso en marcha un proyecto piloto para acompañar a 15 entidades de control interno, de los tres niveles de gobierno (central, regional y local), en la implementación del control interno en los procesos de contratación pública. Según la CGR, la contratación pública fue elegida como área piloto, dado que: 1) la contratación pública es un área en riesgo con respecto a irregularidades y corrupción; 2) aproximadamente el 50% del gasto público nacional corresponde a la contratación pública y 3) los procesos de contratación pública son un área prioritaria en la política institucional de la CGR. El proyecto piloto también tuvo como objetivo la institucionalización del SCI en dichas entidades, generando buenas prácticas y experiencias exitosas replicables en otras entidades de características similares. La CGR proporcionó, a las entidades piloto, directrices de implementación específicas (véase Tabla 6.2). Los resultados preliminares de estos pilotos muestran que: la gerencia tiene una mayor conciencia del control interno, que el personal ha recibido capacitación en materia de control interno, que las entidades públicas desarrollaron sus propios

documentos de formalización para implementar el control interno (incluyendo Comités de Control Interno), que identificaron los riesgos y lagunas relacionadas con sus procesos de contratación pública (utilizando la herramienta desarrollada por la CGR - véase la Tabla 6.2) y redactaron directrices para su mitigación, y que las entidades comenzaron a adquirir experiencia y a construir una cultura de control interno. Aunque esta iniciativa se enfoca en la contratación pública, no hubo participación alguna del MEF, del OSCE o de Perú Compras en su desarrollo o implementación.

Tabla 6.2. Herramientas para el control interno

Herramientas para control interno	
Concientización	Mensaje clave dirigido a la alta dirección sobre la importancia y beneficios de contar con un sistema de control interno sólido
Capacitación	Capacitar a funcionarios y empleados de la entidad en los temas conceptuales y metodológicos del control interno en el ciclo de gestión pública
Lineamientos	Orientar a la entidad sobre los diferentes aspectos del proceso de contratación pública, permitiéndole identificar riesgos e implementar controles. La entidad elaborará su plan de trabajo (herramienta de diagnóstico, modelo de informe, modelo de plan de trabajo).
Monitoreo	Supervisar y monitorear la implementación del plan de trabajo de la entidad
Evaluación	A través del Órgano de Control Institucional, es llevada a cabo la evaluación del sistema de control interno para el proceso de contratación pública

Fuente: Contraloría General de la República del Perú (Departamento de Control Interno).

- *Apoyo a municipios (contratación pública)* - En 2016, el proyecto piloto fue ampliado a otras 250 entidades a nivel subnacional, en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión a Nivel Municipal. La CGR definió los pasos específicos para la implementación del SCI en las entidades de contratación pública (fases de planeación, ejecución, evaluación). También ha organizado talleres de capacitación para las 250 entidades en 15 regiones, de enero a mayo de 2016 y, junto con el MEF y con el apoyo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo, elaboró una serie de directrices específicas para las entidades. Las directrices de implementación incluyen información general sobre el marco jurídico, así como los objetivos de la iniciativa, orientación paso a paso sobre las actividades que han de realizar las entidades y modelos específicos para ayudar a las entidades en la ejecución de dichas actividades. Esta segunda iniciativa apunta a ser implementada en diciembre de 2016.

6.3.2. Desarrollar herramientas y plantillas de control interno y de gestión de riesgos adaptadas al ámbito de la contratación pública

Las autoridades deben desarrollar directrices, herramientas y plantillas de control interno y gestión de riesgos específicamente adaptadas al ámbito de la contratación pública. Estas herramientas y materiales deben ser desarrollados por el OSCE, en cooperación con otros ministerios y actores pertinentes.

Según la Recomendación de la OCDE, los gobiernos deben integrar estrategias y evaluaciones de gestión de riesgos para identificar, analizar y mitigar los riesgos a lo largo del ciclo de adquisiciones públicas. Siempre que sea posible, deben desarrollarse herramientas para identificar los riesgos de todo tipo, incluyendo posibles errores, y transgresiones deliberadas, en el desempeño de tareas

administrativas, haciéndoles del conocimiento del personal competente, aportando un punto de intervención donde la prevención o mitigación sea posible (OCDE, 2015a). Las entidades de contratación pública deben garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes, mitigando así los riesgos de potenciales litigios, multas e incluso riesgos a la reputación. Otro objetivo fundamental de las entidades de contratación pública debe ser minimizar la posibilidad de fraude y corrupción, en la medida de lo posible, mediante el desarrollo de un entorno de control sólido y la puesta en marcha de actividades de control adecuadas para mitigar los riesgos pertinentes.

Teniendo esto en cuenta, el OSCE debe desarrollar herramientas específicas de evaluación de riesgos para el sistema de contratación pública peruano. Aun cuando la nueva Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento no mencionen la importancia del control interno, y la gestión del riesgo, en las distintas fases de los procesos de contratación pública, es necesario garantizar que las entidades de contratación pública establezcan mecanismos de control en estas dos áreas.

En este contexto, las autoridades peruanas deben considerar el desarrollo de herramientas y plantillas adaptadas a la contratación pública, que describan las medidas prácticas estrechamente vinculadas a las actividades cotidianas. Estas deben ser desarrolladas por el OSCE, y deben tomar en cuenta los pilotos recientemente emprendidos por la CGR, así como las herramientas ya desarrolladas. En efecto, la CGR desarrolló y puso a disposición de las 15 entidades piloto una herramienta de diagnóstico para el control interno en el proceso de adquisiciones. Esta herramienta, que consta de seis pasos diferentes, proporciona asesoramiento a las entidades sobre cómo aplicar el control interno, cómo identificar los riesgos relacionados con los procesos de contratación pública y cómo fortalecer sus SCI, introduciendo controles adicionales en los procesos de contratación pública. También incluye orientación básica sobre la identificación y priorización de riesgos. Esta herramienta de diagnóstico para el control interno ha sido puesta a disposición de 250 gobiernos locales a nivel nacional en 2016, y se ampliará gradualmente su aplicación a otras entidades, en otras áreas. De acuerdo con los folletos disponibles, las entidades de contratación pública han tenido cuatro meses para aplicar la herramienta y enviar los resultados a la CGR. La CGR compartió esta herramienta con el OSCE, en el marco de la carta de intención firmada entre ambas entidades mencionada anteriormente, y el OSCE emitió sus observaciones antes de ponerla a disposición de las entidades públicas. Los resultados obtenidos de la información, registrada por las entidades en el Sistema de Evaluación y Seguimiento del Control Interno, serán compartidos con el OSCE y el MEF para la toma de decisiones. De manera general, la CGR y el OSCE, junto con otras partes interesadas pertinentes, deben considerar el desarrollo de un enfoque y herramientas conjuntos, sobre la base de la experiencia y resultados de estos proyectos piloto.

Perú podría desarrollar las siguientes herramientas, para fortalecer el control interno y la gestión de riesgos en las entidades de contratación pública:

- Por ejemplo, las herramientas de control interno y de gestión de riesgos, adaptadas a la contratación pública, deben explicar cómo los cinco componentes de control interno (entorno de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión) se podrían vincular con el proceso de contratación pública. Podría también incluirse una lista de verificación, para que las autoridades adjudicadoras verifiquen que los cinco componentes sean tomados en cuenta en sus actividades diarias y que los riesgos sean evaluados y mitigados (véase la Tabla 6.3 a continuación).

Tabla 6.3 Potenciando el control interno sobre el ciclo de contratación

Componentes del Control Interno	Vínculos a la medida con el proceso de contratación
Entorno de control	¿Existen requisitos de ética claramente definidos y certificaciones profesionales para el personal empleado en las unidades de contratación?
Evaluación de Riesgos	¿Ha determinado la entidad áreas vulnerables en los procedimientos de contratación?
Actividades de Control	¿Han sido puestos en marcha controles eficaces para mitigar los riesgos de contratación identificados?
Información y Comunicación	¿Son comunicadas las deficiencias en la contratación y compartidas las actividades correctivas?
Monitoreo	¿Está el proceso de adquisición vinculado con indicadores y un sistema de monitoreo, para documentar su eficiencia y eficacia, así como la implementación de acciones correctivas?

Fuente: Información proporcionada por la CGR.

- El Perú también podría elaborar una lista específica de los riesgos relacionados con la actividad de contratación pública. Los riesgos pueden ser identificados en todas las etapas del ciclo e incluyen: 1) riesgos de errores y anomalías en todos los aspectos del proceso de adquisición, debido a la falta de concientización de las partes interesadas o debido a dificultades en el caso de proyectos complejos, 2) riesgos financieros, particularmente durante períodos de grave incertidumbre económica y financiera, 3) riesgos de fraude, malversación de fondos públicos o corrupción, en caso de apropiación indebida, 4) riesgos a la reputación o daño potencial a la imagen de la autoridad contratante. Estos riesgos deben ser gestionados decididamente, en particular en el marco de grandes acontecimientos y grandes proyectos de infraestructura, en los que dichos riesgos aumentan. Perú podría basar sus directrices en la lista de riesgos potenciales del proceso de adquisición de obras públicas, bienes y servicios llevado a cabo por el gobierno de Tasmania en Australia (véase Cuadro 6.1 a continuación).

Cuadro 6.1. Lista de riesgos potenciales en el proceso de adquisición de bienes y servicios en Tasmania (Australia)

El Gobierno de Tasmania elaboró una lista de riesgos potenciales en el ciclo de adquisiciones, que se compone de 11 partes:

1. Identificar la necesidad y planear la compra.
2. Desarrollar la especificación.
3. Seleccionar el método de adquisición.
4. Documentación de adquisición.
5. Invitación, aclaración y cierre de ofertas.
6. Evaluación de ofertas.
7. Selección del adjudicatario.
8. Negociaciones.
9. Gestión de los contratos.
10. Evaluación del proceso de contratación.
11. Cesiones.

Por ejemplo, estos son los riesgos identificados para la primera fase:

Riesgo	Posibles consecuencias	Acción
Subestimación de la necesidad	Adquisición de productos o servicios inadecuados Dinero malgastado Necesidad no satisfecha	Analizar la necesidad con precisión
Sobreestimación de la necesidad	Mayor gasto Mala competencia	Analizar la necesidad con precisión Uso de requerimientos de rendimiento funcional
Interpretación errónea de las necesidades del usuario	Compra totalmente inaceptable o producto, o servicio, no idóneo Tiempo perdido Incremento de costos Posible tiempo de inactividad	Mejorar consultas con usuarios Obtener descripción de trabajo y definición de necesidad claras
Financiamiento insuficiente	Retraso en la adquisición Costos adicionales para repetir licitación	Obtener las aprobaciones apropiadas antes de emprender el proceso Mejorar la planeación
Cronograma poco práctico	Respuestas inadecuadas de los licitantes Competencia reducida Plazo de entrega no cumplido	Mejorar previsión, planeación y consultas con usuarios Mejorar la comunicación con los posibles licitantes
Problemas de rectitud	Aumento de los costos de adquisición Uso indebido de recursos Producto más adecuado no obtenido Conducta poco ética	Implementar mejores políticas, directrices y prácticas Mantener un ambiente ético Mejorar la capacitación del personal Implementar controles y revisiones adecuados Considerar el uso de un asesor en rectitud Mejorar la comunicación con los posibles licitantes

Fuente: OCDE (2015b), *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City [Entrega efectiva de grandes proyectos de infraestructura: El caso del nuevo aeropuerto internacional de ciudad de México]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248335-en>.

- Por último, las herramientas de control interno y de gestión de riesgos, en el ámbito de la contratación pública, deben incluir orientaciones específicas sobre el establecimiento de un sistema de alerta (bandera roja). Las banderas rojas son señales de advertencia o indicios de algo que necesita atención extra, por ejemplo para excluir o confirmar posible fraude y corrupción. Las banderas rojas pueden estar relacionadas con una persona o con el organismo (Cuadro 6.2). El OSCE podría llevar a cabo una prueba piloto de banderas rojas, en el marco de su nueva estrategia de supervisión basada en riesgos, con el fin de identificar los riesgos inherentes con mayor eficacia. Tales herramientas deberían ir acompañadas de plantillas específicas, para facilitar su implementación en la operación cotidiana de las entidades de contratación pública, y, en la medida de lo posible, debería utilizarse soluciones y tecnologías digitales. El sistema de banderas rojas podría incluirse, por ejemplo, en la nueva herramienta de inteligencia de negocios CONOSCE.

Cuadro 6.2. Ejemplos de banderas rojas para la corrupción en la contratación

Banderas rojas del Banco Mundial para el fraude y la corrupción en las adquisiciones:

1. Queja de los licitantes u otras partes interesadas.
2. Múltiples contratos inferiores al umbral de contratación.
3. Patrones de oferta inusuales.
4. Honorarios de agentes aparentemente inflados.
5. Licitante sospechoso.
6. Postor más bajo no seleccionado.
7. Adjudicaciones repetidas a un mismo contratista.
8. Cambios en términos y valor del contrato.
9. Múltiples órdenes de cambio al contrato.
10. Trabajos o servicios de mala calidad.

Banderas rojas del Instituto Colegiado de Hacienda y Contabilidad Pública:

- i) Pérdidas físicas.
- ii) Relación inusual con proveedores.
- iii) Manipulación de datos.
- iv) Documentos fotocopiados.
- v) Rastro de auditoría o gestión incompleto.
- vi) Controles de TI, de registros de auditoría, inhabilitados.
- vii) Gasto excesivo del presupuesto.
- viii) Inicio de sesión de TI fuera de horas de trabajo.
- ix) Facturas inusuales (por ejemplo, formato, números, dirección, teléfono, número de IVA).
- x) Descripción vaga de productos o servicios a ser proveídos.
- xi) Factura duplicada o fotocopiada.
- xii) Alto número de inicios de sesión de TI fallidos.
- xiii) Facturas por montos redondeados.
- xiv) Trato preferencial al cliente.
- xv) Números de facturas consecutivos, durante un período de tiempo prolongado.
- xvi) Interés o participación en organización externa.
- xvii) No declaración de intereses, regalos u hospitalidad.
- xviii) Falta de registros de soporte.

Cuadro 6.2. Ejemplos de banderas rojas para la corrupción en la contratación
(continuación)

- xix) Sin proceso que identifique riesgos (por ejemplo, registro de riesgos).
- xx) Incrementos o disminuciones inusuales.

Fuente: OCDE (2015b), *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City [Entrega efectiva de grandes proyectos de infraestructura: El caso del nuevo aeropuerto internacional de ciudad de México]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248335-en>.

6.4. Mejorar la percepción y las capacidades de las entidades de contratación pública respecto al control interno y la gestión de riesgos, y promover la participación de otros actores relevantes en las actividades de control

6.4.1. Sistema de Control Interno y Gestión de Riesgos del Perú

Las autoridades peruanas deben mejorar la percepción de las entidades de contratación pública acerca del control interno, la gestión de riesgos y del entorno general de control interno, haciéndolas conscientes de la importancia y el impacto de estas funciones en el logro de los objetivos del organismo.

Un sólido marco conceptual de control interno y directrices, herramientas y plantillas a la medida no son suficientes para garantizar la eficacia del control interno y de las funciones de gestión de riesgos. Esos marcos, estrategias y herramientas necesitan, sobre todo, ser implementados adecuadamente, para prevenir el dispendio, la mala gestión y la corrupción. La implementación debe ser llevada a cabo, ante todo, por las entidades públicas, las cuales deben apropiarse de estos procesos y herramientas, e implementarlos. Para ello, las partes interesadas deben comprender sus funciones y responsabilidades, así como la importancia y el impacto del control interno y la gestión del riesgo en su trabajo diario. Esta es la razón por la cual es crucial la toma de conciencia de las entidades públicas, incluidos los funcionarios de contratación pública, control interno y gestión de riesgos. De acuerdo con la Recomendación de la OCDE, los países deben "dar a conocer las estrategias de gestión de riesgos y aumentar la concientización y el conocimiento de la fuerza laboral de adquisiciones, y de otras partes interesadas, acerca de las estrategias de gestión de riesgos, sus planes de implementación y medidas establecidas para hacer frente a los riesgos identificados". Esta recomendación también aplica para el control interno en general.

Las entidades públicas del Perú parecen considerar el control interno y la gestión de riesgos como una rutina administrativa o una carga adicional. Los servidores públicos suelen considerar que los OCI están a cargo de las actividades de control interno y de gestión de riesgos, mientras que la participación de las unidades operativas parece limitada, incluso si el control interno y la gestión de riesgos deben ser considerados como parte integral de los procesos administrativos. Esta percepción muestra que aún no existe una cultura del control interno al interior de las entidades públicas (o entre los funcionarios de contratación pública), y que hace falta un gran esfuerzo de concientización. Parece importante, por ejemplo, que las unidades operativas entiendan que están a cargo de asumir el control interno y la gestión de riesgos.

También parece crucial que los beneficios de procesos eficaces de control interno y gestión de riesgos sean explicados al personal (y no sólo a los mandos medios y superiores) y que se desarrollen incentivos para asegurar la correcta implementación de las herramientas. Las campañas o eventos de concientización, acerca de la importancia de integrar las actividades de control interno y gestión de riesgos, deben incorporarse en la operación diaria como una herramienta. Pueden utilizarse mensajes periódicos (por ejemplo, boletines informativos, videos, etc.) para demostrar los vínculos entre un

entorno de control interno sólido y el logro de los objetivos de la entidad. En ese sentido, la CGR ha desarrollado una página web de control interno para difundir información sobre el tema. Incluye información sobre las funciones de los diferentes actores y la legislación relativa al control interno, así como videos y preguntas frecuentes.

Perú ha destacado recientemente la importancia de informar a los servidores públicos acerca del control interno y la gestión de riesgos y de crear una cultura de control interno, en las entidades públicas, mediante el fortalecimiento de la comunicación. La nueva directiva de la CGR N° 013-2016-CG/GPROD invita a las entidades a publicar todas las actividades, buenas prácticas y logros relacionados con la implementación del SCI (a través del web y otras herramientas, como boletines internos). Invita a las entidades de contratación pública a crear secciones específicas de control interno en sus respectivas páginas web. La nueva Directiva también insta a las entidades públicas a preparar campañas de sensibilización y planes de desarrollo de capacidades (dentro de los 90 días siguientes a la publicación de la Directiva). Además de la nueva directiva, la CGR ha desarrollado directrices específicas para la difusión del control interno dentro de la entidad pública. Las directrices sugieren, por ejemplo, publicar noticias sobre el estado de la implementación de los proyectos piloto. Las entidades pueden optar por comunicar en particular sobre casos relacionados con la contratación pública, y el OSCE puede apoyar los esfuerzos de las entidades públicas en esa esfera.

6.4.2. Fortalecer la capacidad de las entidades públicas en materia de control interno y gestión de riesgos aplicados a la contratación pública

La capacidad de las entidades públicas debe ser reforzada, en términos de control interno y gestión de riesgos relacionados con la contratación pública: los funcionarios públicos deben comprender las estrategias y herramientas disponibles, implementar controles internos y evaluaciones de riesgos y tomar medidas en consecuencia.

Tomar conciencia es el primer paso hacia la implementación efectiva de los marcos, estrategias y herramientas desarrollados por el SNC y el OSCE. Las entrevistas realizadas durante la misión de investigación han mostrado que los conocimientos de los funcionarios de contratación pública, sobre cuestiones de control interno y gestión de riesgos, siguen siendo muy escasos y no han participado en capacitación específica alguna sobre la importancia del control interno y la gestión de riesgos en el marco de los procesos de contratación pública. Como se mencionó anteriormente, los resultados del informe de implementación de 2014, sobre el sistema de control interno, confirman que el control interno está siendo implementado de manera deficiente. Estos malos resultados pueden explicarse por la introducción, relativamente reciente, de directrices y herramientas para la implementación del control interno y de la evaluación de riesgos. La falta de programas de desarrollo de capacidades en esas cuestiones para los funcionarios públicos (distintos de los que trabajan para la CGR y los OCI) también explica el pobre desempeño.

Con el fin de apoyar la implementación del marco legal y directrices, relacionados con el control interno y externo (tales como la nota de orientación para la implementación del SCI), la CGR creó la Escuela Nacional de Control (ENC). La ENC es la encargada de la capacitación y desarrollo de capacidades de los servidores públicos, en temas relacionados con el control y la gestión pública, así como de los métodos de transferencia y control de conocimientos resultantes de las acciones de investigación. La ENC ofrece programas regulares de capacitación sobre control interno, principalmente orientados a funcionarios públicos encargados de implementar el SCI. También ha desarrollado un programa específico de contratación pública, que incluye 80 horas de capacitación, que se propone dos veces por semana durante 2,5 horas (16 semanas en total). La capacitación propuesta por la ENC en materia de contratación pública se compone de tres módulos diferentes, que abarcan los procesos de

selección de la contratación pública, la gestión de contratos y la auditoría de procesos de contratación pública. Parece que el curso no está dedicado principalmente a los funcionarios de contratación pública, sino a los auditores que desean reforzar sus conocimientos sobre control y gestión internos relacionados con los procesos de contratación pública.

Esta es la razón por la que el OSCE debe considerar el desarrollo de cursos específicos sobre este tema (ya sea cursos presenciales impartidos por sus aliados estratégicos, o cursos en línea). Estos cursos deben incluir una presentación exhaustiva de los marcos, directrices, herramientas y plantillas específicos disponibles, así como una presentación de las funciones y responsabilidades de los funcionarios de contratación pública en todo el SNC peruano. Adicionalmente, los cursos deben ayudar a los funcionarios de contratación pública a emplear su criterio. Un sistema eficaz de control interno exige efectivamente algo más que una adhesión rigurosa a las políticas y procedimientos. La gerencia utiliza el criterio para determinar cuánto control es suficiente y para seleccionar, desarrollar e implementar controles en toda la entidad (COSO, 2013).

Para empezar, el OSCE tal vez desee considerar fortalecer las capacidades de su propio personal, desarrollando para ellos cursos específicos como medio de introducir el nuevo enfoque de supervisión del OSCE basado en los riesgos. La comprensión de los riesgos relacionados con los procesos de contratación pública y la inclusión de los factores de riesgo en el trabajo diario de las direcciones puede de hecho contribuir al desarrollo de procesos efectivos de control interno y gestión de riesgos en la contratación pública. Por lo tanto, el personal del OSCE debe tener claro el nuevo enfoque y estar capacitado en las herramientas afines para identificar y mitigar los riesgos. Además, el OSCE (en particular su subdirección de desarrollo de capacidades) debe garantizar el uso de los conocimientos y la experiencia, recabados por la nueva dirección de gestión de riesgos, en el desarrollo de sus programas de capacitación, internos y externos. Los criterios demostrados por el personal de la Dirección de Gestión de Riesgos pueden ofrecer información valiosa sobre los problemas y desafíos específicos que enfrentan los funcionarios de la contratación pública en estas áreas.

6.4.3. Incrementar la participación de la sociedad civil en las actividades de control

Perú ha realizado importantes esfuerzos para ampliar la participación de la sociedad civil en las actividades de control de los procesos de contratación pública, pero las autoridades deben garantizar que los informes de auditoría sean publicados y de fácil acceso para el público.

Más allá de sistemas de control interno, gestión de riesgos y auditoría externa sólidos, los gobiernos deben involucrar a los ciudadanos en el escrutinio del destino de los recursos públicos, en particular en el caso de proyectos de contratación, tales como obras públicas. La Recomendación de la OCDE hace hincapié en la importancia de promover una participación transparente y eficaz de las partes interesadas, que invite a los adherentes a ofrecer, a los interesados externos, oportunidades de participación directa en el sistema de contratación. Los objetivos son incrementar la transparencia y la integridad, asegurando al mismo tiempo un nivel adecuado de control, siempre que se mantenga la confidencialidad, la igualdad de trato y otras obligaciones legales en el proceso de adquisiciones (OCDE, 2015a). En el pasado, varios países de la OCDE han involucrado a actores interesados en el proceso de contratación, incluidas las oficinas anticorrupción, organizaciones del sector privado, usuarios finales, sociedad civil, medios de comunicación y público en general. Más recientemente, algunos países han introducido un control social directo, al involucrar a los ciudadanos en las etapas críticas del proceso de adquisiciones (OCDE, 2016a).

En los últimos años, Perú ha comenzado a involucrar a las partes interesadas externas en el escrutinio del uso de los recursos públicos. En 2012, la CGR desarrolló el Sistema de Información de

Obras Públicas (INFOBRAS) que permite el acceso a la información relacionada con obras públicas a nivel nacional, alentando a la sociedad civil a participar en el control del uso de los recursos públicos. En 2016, INFOBRAS contiene ya información de más de 48.000 obras públicas a nivel nacional. El sistema está interconectado con otros sistemas de información relevantes, como el Sistema Integrado de Administración Financiera del Perú (SIAF), el SEACE, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). INFOBRAS incluye una búsqueda geográfica que permite el seguimiento de obras públicas georreferenciadas según diferentes filtros, tales como etapa, contratista y monto invertido, entre otros. El sistema ha sido galardonado en dos ocasiones en Perú, tanto por el sector privado como por la ONG Ciudadanos al Día (CAD). INFOBRAS también ha sido calificada como buena práctica internacional para la transparencia y la participación ciudadana, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y reproducida en otros países, particularmente en Chile (Cuadro 6.3). Las entrevistas con las partes interesadas han mostrado que numerosos casos de corrupción han sido detectados por ciudadanos y periodistas a través de INFOBRAS e investigados por los OCI de varias entidades.

Cuadro 6.3. El portal GEO-CGR de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Chile

Con base en la experiencia peruana, en diciembre de 2014 la Contraloría General de la República de Chile (CGR) lanzó el portal GEO-CGR que almacena y permite la publicación, articulación y consulta de información geo referenciada sobre la inversión de recursos en obras públicas. El objetivo es promover el control social, proporcionando a los ciudadanos y otros usuarios herramientas para monitorear información confiable y oportuna, clasificada por territorio. Los usuarios pueden presentar quejas y hacer sugerencias, facilitando una participación más activa de los ciudadanos para asegurar el control en el sector público. Sesenta y cuatro entidades públicas participan en el proyecto piloto actual. El sistema de monitoreo está ahora en plena operación. Para enero de 2016, la plataforma en línea chilena había recibido más de un millón de visitas y permitido la identificación de 813 obras detenidas, en todo el país, lo que representa un monto equivalente a más de 4.000 millones (PEN).

Fuente: OCDE (2016b), *Progress in Chile's Supreme Audit Institution: Reforms, Outreach and Impact [Avances en la Entidad Fiscalizadora Superior de Chile: Reformas, Alcance e Impacto]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250635-en> and CGR, 2016.

En el marco de la auditoría de desempeño, implementada desde 2012 por el Departamento de Auditoría de Desempeño de la CGR, se pueden también identificar ciertos esfuerzos para proporcionar información a los actores externos e involucrarlos en el escrutinio del uso de los recursos públicos. Cuando la CGR lleva a cabo auditorías de desempeño, se asegura de que los resultados de las auditorías realizadas se difundan mediante un plan de comunicación que busque principalmente promover la rendición de cuentas, mejorar la transparencia y alentar a las administraciones públicas y a los ciudadanos a percibir los beneficios del control gubernamental a través de estas auditorías. Además de la información proporcionada por INFOBRAS, y los esfuerzos de comunicación en torno a la auditoría de desempeño, las autoridades peruanas deben asegurarse de que los informes de auditoría sean publicados y fácilmente accesibles al público. Hasta ahora, los informes no son publicados automáticamente. Esta recomendación también se encuentra incluida en el Informe de la Comisión Presidencial de Integridad, publicado en diciembre de 2016, que desarrolla varias propuestas para combatir la corrupción. La Comisión Presidencial de Integridad sugiere incluso publicar los informes 24 horas después de que son generados.

6.5. Supervisar la implementación de los sistemas de control interno e informes de auditoría

6.5.1. Supervisar la implementación de los sistemas de control interno y de gestión de riesgos

Perú ha desarrollado recientemente herramientas para monitorear la implementación de los sistemas de control interno y funciones de gestión de riesgos. Las autoridades deben asegurarse de que se estén utilizando nuevas herramientas de supervisión, como la aplicación de software Seguimiento y Evaluación del Sistema de Control Interno.

El seguimiento de la implementación de los sistemas de control interno y funciones de gestión de riesgos es clave para garantizar que el marco, las estrategias y las herramientas sean aplicados correctamente por las entidades, particularmente en el ámbito de la contratación pública. El monitoreo se vuelve aún más importante cuando la implementación, los objetivos y los plazos están establecidos en el marco legal. En el caso del Perú, cabe destacar que la CGR había establecido inicialmente, en 2008, un plazo máximo de 24 meses para la implantación del sistema de control interno, por las entidades públicas, a partir de la fecha de publicación de la Guía de implantación del sistema de control interno. Esa Resolución, N° 458-2008-CG, también solicitaba a las entidades presentar un informe de implementación a sus respectivos OCI o a la CGR, dentro de los 12 meses y después de los 24 meses. Más recientemente, la Ley de Presupuesto N° 30372 para el año 2016 obliga a cada entidad del país a implementar su SNC en un plazo de 36 meses posteriores a la publicación de la ley.

Para evaluar la implementación de los marcos, estrategias y herramientas desarrollados en los últimos años, la CGR ha llevado a cabo dos importantes ejercicios de autoevaluación, en 2013 y 2014, que incluyeron un índice de implementación del sistema de control interno. En 2014, 655 entidades públicas (de 741) respondieron a la encuesta de 51 preguntas relacionadas con la implementación del Marco Conceptual para el Control Interno. Como se mencionó anteriormente, los resultados mostraron que la implementación es muy débil. El informe también puso de relieve la escasa aplicación de evaluaciones de riesgos: El 68% de las entidades de contratación pública indicaron en la encuesta que no contaban con una política de evaluación de riesgos y que el 71% que no estaban implementando actividades para ese fin. Los débiles resultados de esta autoevaluación, publicada en 2015, fueron seguidos por la introducción de una disposición específica sobre el control interno, en la Ley de Presupuesto 2016 (N° 30372), y la publicación de la nueva directiva de la CGR, N° 013-2016-CG/GPROD.

Esta nueva directiva de la CGR introdujo otra herramienta de monitoreo para medir el nivel de madurez del SCI: una aplicación de software específica llamada Seguimiento y Evaluación del Sistema de Control Interno. También pide a las entidades públicas que preparen y publiquen informes de diagnóstico de su SCI, así como un informe de evaluación, que deben registrar en la aplicación informática mencionada anteriormente. De acuerdo con la directiva, los informes deben hacer referencia a todos los pasos incluidos en el modelo de implementación del SCI (Gráfica 6.4). Los OCI de las respectivas entidades públicas tienen la tarea de validar la información incluida en los informes. La nueva herramienta de monitoreo tiene el potencial de fortalecer el enfoque de las entidades públicas en temas relacionados con el control interno y la gestión de riesgos. La herramienta también tiene como objetivo ayudar a mejorar la información disponible relacionada con la implementación de los sistemas. Sin embargo, para que esta herramienta sea utilizada eficientemente, la CGR debe asegurarse de que todas las entidades públicas tengan acceso a la aplicación de software, que reciban información sobre el uso de la nueva aplicación y que utilicen la aplicación de acuerdo con las directrices incluidas en la última directiva.

6.5.2. Monitorear la puesta en práctica de las recomendaciones incluidas en los informes de auditoría y en las medidas de supervisión del OSCE

Perú ha establecido recientemente procedimientos relacionados con el monitoreo y seguimiento de la puesta en práctica de las recomendaciones relacionadas con los informes de auditoría. Las autoridades deben asegurarse de que estos procedimientos sean aplicados correctamente, particularmente en el ámbito de la contratación pública.

Además de supervisar que entidades públicas implementen el SCI, el SNC y el OSCE deben asegurar que las recomendaciones, formuladas en el marco de sus actividades de control y supervisión, sean tomadas en cuenta por las entidades públicas, particularmente en materia de contratación pública. Los sistemas de control interno y gestión de riesgos sólo pueden considerarse eficaces si van acompañados de sólidas herramientas de supervisión, para garantizar que las entidades públicas tomen medidas correctivas tras la finalización de los informes de auditoría.

La directiva de la CGR mencionada anteriormente aclara las funciones y responsabilidades de cada una de las partes interesadas: la información que se debe proporcionar, así como los plazos que deben respetarse. La directiva específica, por ejemplo, que las entidades públicas deben informar al OCI de la entidad, cada vez que reciban un informe de auditoría (dentro de los 15 días). Destaca el hecho de que el responsable de la entidad es el encargado de implementar las recomendaciones incluidas en los informes e informar al OCI de las acciones emprendidas. Los informes deben especificar el nivel de implementación de la recomendación, de acuerdo con un sistema de codificación específico definido por la ley. La directiva también especifica que el OCI es el único organismo encargado de registrar esta información y de supervisar las recomendaciones del informe de auditoría, y que la CGR es "única" encargada de supervisar el trabajo de los OCI. No se especifica en la directiva si el registro de la información, relacionada con la implementación de la recomendación, también puede realizarse a través de la nueva aplicación de software Seguimiento y Evaluación del Sistema de Control Interno o si se inserta a través de otra aplicación de software, vinculada al Sistema de Control Gubernamental, que hubiera sido desarrollada para registrar y monitorear las medidas correctivas derivadas de los informes de acciones de control. Tampoco especifica la directiva qué acciones pueden tomar la CGR o los OCI en caso de que las entidades públicas no sigan las recomendaciones incluidas en los informes de auditoría.

El seguimiento de las recomendaciones, relacionadas con las actividades de supervisión del OSCE, queda garantizado estableciendo informes específicos de las entidades supervisadas. Asimismo, el OSCE comunica sus recomendaciones a los OCI en caso de que se produzca una transgresión, en la aplicación de la normativa de contratación pública, que afecte a la competencia. De conformidad con el artículo 52 del Reglamento de Contrataciones del Estado, el OSCE comunicará las transgresiones observadas en el ejercicio de sus funciones cuando existan indicios razonables de perjuicio económico para el gobierno, o riesgos de delitos o faltas graves relacionados con las responsabilidades administrativas funcionales. Además de los procedimientos especificados en el marco jurídico, la nueva dirección de gestión de riesgos del OSCE ha desarrollado un proyecto específico, destinado a verificar la aplicación de las recomendaciones, formuladas por el OSCE, a través de las oficinas regionales de este último. El nuevo proyecto, desarrollado conjuntamente con la cooperación alemana para el desarrollo, introduce un sistema de alerta sobre la base del cual el OSCE (incluidas sus oficinas descentralizadas) puede verificar el cumplimiento de sus pronunciamientos y notificar el cumplimiento, o la falta del mismo, a través del sistema SEACE. Según el OSCE, este sistema de alerta es particularmente útil para supervisar la implementación de las disposiciones emitidas por ese organismo a nivel subcentral. Según cifras del OSCE, el 45% de las disposiciones necesitan ser implementadas por entidades públicas a nivel subnacional. De manera similar a los sistemas de monitoreo establecidos por la CGR para monitorear la implementación del SCI, las guías y herramientas, desarrolladas para

monitorear la implementación de las disposiciones de los informes de auditoría, son muy recientes. Tanto el SNC como el OSCE deben asegurarse de que estas nuevas directrices y herramientas sean implementadas de manera adecuada.

6.6. Propuestas de acción

Para desarrollar mecanismos eficaces de control interno y gestión de riesgos en la contratación pública, Perú podría emprender las siguientes acciones:

6.6.1. Definir las funciones de los principales órganos de control y fortalecer la coordinación entre ellos.

- Con el fin de desarrollar mecanismos de control interno eficaces y la gestión de riesgos en la contratación pública, las autoridades peruanas podrían especificar y consolidar las funciones y responsabilidades del sistema de control interno, particularmente al interior de las entidades públicas.
- Las autoridades peruanas deben fortalecer la comunicación, coordinación y armonización de los procesos entre los organismos de control y la entidad supervisora. Una cooperación más estrecha puede conducir a una mayor confianza entre las partes y a actividades de control más eficaces.

6.6.2. Fortalecer los marcos de control y de gestión de riesgos, y desarrollar directrices, herramientas y plantillas a la medida

- Perú ha desarrollado un sólido marco de control interno y de gestión de riesgos, estructurado según las normas internacionales relevantes, pero las autoridades deben asegurarse de que las entidades de contratación pública cuenten con las directrices y herramientas de implementación necesarias.
- Las autoridades deben desarrollar directrices, herramientas y plantillas de control interno y gestión de riesgos específicamente adaptadas al ámbito de la contratación pública. Estas herramientas y materiales deben ser desarrollados por el OSCE, en cooperación con otros ministerios y actores pertinentes.

6.6.3. Mejorar la percepción y las capacidades de las entidades de contratación pública respecto al control interno y la gestión de riesgos, y promover la participación de otros actores relevantes en las actividades de control

- Las autoridades peruanas deben mejorar la percepción de las entidades de contratación pública acerca del control interno, la gestión de riesgos y del entorno general de control interno, haciéndolas conscientes de la importancia y el impacto de estas funciones en el logro de los objetivos del organismo.
- La capacidad de las entidades públicas debe ser reforzada, en términos de control interno y gestión de riesgos relacionados con la contratación pública: los funcionarios públicos deben comprender las estrategias y herramientas disponibles, realizar controles internos y evaluaciones de riesgos y tomar medidas en consecuencia.
- Perú ha realizado importantes esfuerzos para ampliar la participación de la sociedad civil en las actividades de control de los procesos de contratación pública, pero las autoridades deben garantizar que los informes de auditoría sean publicados y de fácil acceso para el público.

6.6.4. Supervisar la implementación de los sistemas de control interno e informes de auditoría

- Perú ha desarrollado recientemente herramientas para monitorear la implementación de los sistemas de control interno y funciones de gestión de riesgos. Las autoridades deben asegurarse de que se estén utilizando nuevas herramientas de supervisión, como la aplicación de software Seguimiento y Evaluación del Sistema de Control Interno.
- Perú ha establecido recientemente procedimientos relacionados con el monitoreo y seguimiento de la puesta en práctica de las recomendaciones relacionadas con los informes de auditoría. Las autoridades deben asegurarse de que estos procedimientos sean aplicados correctamente, particularmente en el ámbito de la contratación pública.

Referencias

- CGR (2016), *Nota de prensa No. 01-2016-CG/COM, Contralorías de Perú y Chile repotenciarán su plataforma web que permite a ciudadanos vigilar obras públicas*, www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/312416bd-39d6-4619-8508-3cc7a1716175/NP_01_2016.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=312416bd-39d6-4619-8508-3cc7a1716175 (consultado el 22 de Mayo de 2017).
- CGR (2016a), *Ayuda Memoria + Acompañamiento piloto de Control Interno de la Contraloría General de la Republica en el Proceso de Contratación Pública*, Departamento de Control Interno, Gerencia de Estudios y Gestión Pública
- CGR (2016b), *Plan de trabajo operativo en el marco de la sinergia entre la Contraloría General de la Republica y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*.
- CGR (2016c), *Lineamientos sugeridos para la difusión del Control Interno al interior de la entidad*.
- CGR (2015), *Medición de la implementación del sistema de control interno en el estado – año 2014*, http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/web/documentos/Publicaciones/Medicion_SCI_2014.pdf (consultado el 14 de Mayo de 2017).
- CGR (2014), *Marco Conceptual del Control Interno*, www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/institucional/sistema_de_control_interno/Marco_Conceptual_SCI.pdf (consultado el 22 de Mayo de 2017).
- CGR y Cooperación Alemana para el Desarrollo/GIZ (2016), *Meta Control Interno - Aplicación de la Herramienta de autodiagnóstico de control interno en el proceso de contratación pública*
- CGR and MEF (February 2016), *Meta 17 - Guía para el cumplimiento – Implementación del control interno (fase de planificación) en el proceso de contratación pública* (22 de mayo de 2017).
- CGR y OSCE (18 de Mayo de 2016), *Carta de Intención entre la Contraloría General de la Republica y el Organismo Supervisor de las contrataciones del estado*, http://doc.contraloria.gob.pe/cooperaciontecnica/AcuerdosNacionales/2017/enero/transparencia_prevencion_y_combate_corrupcion/08_Carta_de_Intenci%C3%B3n_OSCE_CGR_25_04_2016.pdf (22 de Mayo de 2017).
- CGR and OSCE (2012), *“Convenio específico de cooperación interinstitucional entre la Contraloría de la Republica y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado”*, 2 February, www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/d2462261-d7b1-449c-94f0-a9513cd83601/Organismo%2BSupervisor%2Bde%2BContrataciones%2Bdel%2BEstado%2BE2%80%93%2BOSCE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d2462261-d7b1-449c-94f0-a9513cd83601 (consultado el 14 de Mayo de 2017).
- COSO (2013), *Internal control – Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [Control Interno - Marco Integrado,

- Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway,], www.coso.org/Documents/990025P-Executive-Summary-final-may20.pdf (consultado el 14 de Mayo de 2017).
- COSO, Committee of Sponsoring Organizations (2004), *Enterprise Risk Management – Integrated Framework [Comité de Organizaciones Patrocinadoras (2004), Gestión de Riesgos Empresariales - Marco Integrado.]*, www.coso.org/Pages/default.aspx (consultado el 14 de Mayo de 2017)
- INTOSAI (2004), *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector [Directrices para las Normas de Control Interno del Sector Público, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores]*, International Standards of Supreme Audit Institutions, INTOSAI General Secretariat, Vienna, http://psc-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510C0EA0E65CA5818A8/INTOSAI-GOV-9100_e.pdf (consultado el 14 de Mayo de 2017).
- Leiva, D. and H. Soto (2016), *Propuestas de políticas para los gobiernos regionales 2015-2018, Control interno como herramienta para una gestión pública eficiente y prevención de irregularidades, Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES*, www.academia.edu/24731447/Control_Interno_como_herramienta_para_una_gesti%C3%B3n_p%C3%BAblica_eficiente_y_preveni%C3%B3n_de_irregularidades_Daniel_Leiva_Hugo_Soto (consultado el 14 de Mayo de 2017)
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth [Revisión de Integridad para Perú: Mejora de la integridad del sector público para el crecimiento inclusivo]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271029-en>.
- OCDE (2016a), *Towards efficient public procurement in Colombia: Making the Difference [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia: Marcando la diferencia]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2016b), *Progress in Chile’s Supreme Audit Institution: Reforms, Outreach and Impact [Avances en la Entidad Fiscalizadora Superior de Chile: Reformas, Alcance e Impacto]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250635-en>.
- OCDE (2016c), *Preventing Corruption in Public Procurement [Prevención de la Corrupción en la Contratación Pública]* OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf (consultado el 14 de Mayo de 2017).
- OCDE (2015a), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement [Recomendación del Consejo sobre la contratación pública]*, www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf (accessed 13 May 2017)
- OCDE (2015b), *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City [Entrega efectiva de grandes proyectos de infraestructura: El caso del nuevo aeropuerto internacional de ciudad de México]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248335-en>.

Presidency of the Council of Ministers (Presidencia del Consejo de Ministros, PCM) (2016), *Informe de la Comisión presidencial de integridad (Report of the Presidential Integrity Commission)*, www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Informe%20Final%20Comision%20Presidencial%20de%20Integridad.pdf (consultado el 12 de Mayo de 2017).

Leyes

Decreto Supremo que aprueba el reglamento de organización y funciones del Organismo Supervisor de la Contrataciones del Estado – OSCE, No. 076-2016-EF, www.gobiernoydesarrollohumano.org/docs/d74fe54a6feal1b8674ce74edb65dbff2.pdf (consultado el 14 de Mayo de 2017).

Directiva No. 009-2016-OSCE/CD – Acciones de supervisión a pedido de parte, <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/Directivas2016/Directiva%20009-2016-OSCE.CD%20%20Acciones%20de%20supervisi3n.pdf> (consultado el 14 de Mayo de 2017).

Ley de Contrataciones del Estado No. 30225, <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/ley-de-contrataciones-del-estado-y-reglamento> (consultado el 14 de Mayo de 2017).

Ley de Control Interno de las Entidades del Estado No. 28716, http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/web/documentos/normativa/Ley_28716.pdf (consultado el 22 de Mayo de 2017).

Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la Republica y sus modificaciones No. 27785, [www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/346d1b84-8141-4beb-9fbf-18145759213b/Ley%2BOrg%C3%A1nica%2Bdel%2BSistema%2BNacional%2Bde%2BControl%2Bpor%2Bde%2Bla%2BContralor%C3%ADa%2BGeneral%2Bde%2Bla%2BRep%C3%ABlica+\(1\).pdf?MOD=AJPERES](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/346d1b84-8141-4beb-9fbf-18145759213b/Ley%2BOrg%C3%A1nica%2Bdel%2BSistema%2BNacional%2Bde%2BControl%2Bpor%2Bde%2Bla%2BContralor%C3%ADa%2BGeneral%2Bde%2Bla%2BRep%C3%ABlica+(1).pdf?MOD=AJPERES) (22 de Mayo de 2017).

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado No. 30225, http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%BA%2030225_0.pdf (22 de Mayo de 2017).

Resolución de Contraloría No. 320-2006-CG – Normas de Control Interno, http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/web/documentos/normativa/RC_320-2006-CG.pdf (consultado el 22 de Mayo de 2017).

Resolución de Contraloría General No. 458-2008-CG - Guía para la implementación del Sistema para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado (2008), http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/web/documentos/normativa/RC_458-2008-CG.pdf (consultado el 22 de Mayo de 2017).

- Resolución de Contraloría No. 273-2014-CG – Normas Generales de Control Gubernamental, www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/4d22c6e5-6989-4a7f-bd54-ef5febf861f2/RC_273_2014_CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4d22c6e5-6989-4a7f-bd54-ef5febf861f2 (consultado el 22 de Mayo de 2017).
- Resolución de Contraloría No. 163-2015-CG – Directiva de los órganos de control institucional, http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_163_2015_CG.pdf (consultado el 14 de Mayo de 2017).
- Resolución de Contraloría No. 302-2015-CG – Verificación y seguimiento de implementación de recomendaciones derivadas de informes de acciones de control, <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/modifican-directiva-n-014-2000-cgb150-verificacion-y-segu-resolucion-no-302-2015-cg-1297276-1/> (consultado el 14 de Mayo de 2017).
- Resolución de Contraloría No. 149-2016-CG - Implementación del sistema de control interno en las entidades del Estado (Directiva No. 013-2016-CG/GPROD), <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-n-013-2016-cggprod-denominada-impl-resolucion-no-149-2016-cg-y-directiva-n-013-2016-cggprod-1380288-1/> (consultado el 14 de Mayo de 2017).

Capítulo 7

Apoyarse en los recientes esfuerzos de digitalización para una comunicación más efectiva en Perú

El presente capítulo evalúa la medida en que el sistema de contratación electrónica del Perú cumple con los principios establecidos en la Recomendación sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015. Este sistema - SEACE - es analizado en términos de su contribución al incremento de la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas. El presente capítulo también analiza los mecanismos utilizados por otros sistemas de TI para la gestión presupuestaria y de finanzas públicas en el Perú, así como su integración al SEACE, con la finalidad de identificar un posible margen de mejora. Se exponen las experiencias de otros países de la OCDE con la finalidad de ilustrar algunas medidas que podrían ser consideradas por Perú para mejorar los procedimientos de contratación pública, mediante la utilización de mecanismos electrónicos.

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

Introducción

El uso de la tecnología digital para apoyar la contratación pública tiene la capacidad de mejorar los procedimientos de automatización y estandarización del procedimiento de contratación, reduciendo el tiempo requerido para llevar a cabo las tareas correspondientes y el margen de error humano. Hacer un mayor uso de la contratación pública electrónica - definida como la integración de tecnologías digitales con la finalidad de reemplazar o rediseñar los procedimientos realizados a través de documentos impresos, a lo largo del ciclo de contratación - permite incrementar su eficiencia, facilitando el acceso al mercado, generando una mayor competencia y disminuyendo cargas administrativas y costos de información. Puede también impulsar la efectividad de las políticas públicas, en la medida en que genera un gobierno más abierto, transparente, innovador, participativo y confiable. La Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015 (en adelante, la "Recomendación de la OCDE de 2015") reconoce la importancia de la contratación electrónica (Cuadro 7.1).

Cuadro 7.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública

VIII.RECOMIENDA que los Adherentes mejoren el sistema de contratación pública mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales para dar soporte a la innovación, a través de la contratación electrónica, a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.

A tal fin, los Adherentes deben:

- i) *Hacer uso de las novedades más recientes en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas de contratación electrónica para todo el ciclo de contratación pública.* Es preciso que se utilicen en la contratación pública las tecnologías de la información y la comunicación, pues permiten garantizar la transparencia y el acceso a las licitaciones públicas, impulsando la competitividad, simplificando los procedimientos de adjudicación de contratos y la gestión de éstos, procurando ahorros en los costos e integrando la información correspondiente a las esferas de la contratación pública y las finanzas públicas.
- ii) *Procurarse herramientas avanzadas de contratación electrónica que sean modulares, flexibles, escalables y seguras,* a fin de que se garanticen la continuidad de las actividades, la privacidad y la integridad, se dispense un trato justo y se proteja la información sensible, a la vez que se dispone de las capacidades y funciones necesarias que permitan la innovación en la actividad. Las herramientas de contratación electrónica deberán ser sencillas de utilizar, adecuadas a sus fines y, en la medida de lo posible, ser homogéneas entre todas las entidades que participan en la contratación pública; unos sistemas excesivamente complicados pueden introducir elementos que pongan en peligro la aplicación y ser un obstáculo para los nuevos participantes o las pequeñas y medianas empresas.

Fuente: OCDE (2015), "Recommendation of the Council on Public Procurement [Recomendaciones del Consejo sobre Contrataciones Públicas]", www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf (consultado el 23 de abril, 2017).

La creación de un portal único para contratación pública, con capacidad de intercambiar información, surgió en el Perú como parte de un plan de implementación basado en el Decreto Supremo N° 031-2002-PCM, el cual evidenció el interés del Estado en implementar el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), el 8 de mayo de 2002. Dos Decretos Supremos subsiguientes, fechados el 29 de noviembre de 2004, hicieron obligatorio el uso del SEACE para todas las entidades públicas.¹ El SEACE² es la principal plataforma de contrataciones electrónicas en Perú. Da cabida al

intercambio y a la difusión de información relativa a contratos estatales y a transacciones electrónicas. La Ley de Contrataciones del Estado³ y su reglamento estipulan que el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) desarrollará, gestionará y supervisará el SEACE.

La implementación de soluciones para contratación electrónica, bien diseñadas e integradas, ofrece diversos beneficios potenciales, incluyendo un menor riesgo de corrupción. "Sin embargo, es poco probable que establecer la contratación electrónica como una reforma autónoma produzca resultados de transformación positivos. Es necesario invertir en el desarrollo de marcos legales coherentes, así como en las capacidades de capacitación y supervisión, para asegurar que los beneficios potenciales de la contratación electrónica en términos de reducción de corrupción sean explotados al máximo (TI, 2014)". Por lo tanto, este capítulo evalúa la situación actual de las soluciones de contratación electrónica en el Perú y analiza diferentes formas en que el país puede seguir disfrutando de los beneficios de esta transformación.

7.1. La contratación electrónica para fortalecer la transparencia

7.1.1 Panorama del sistema de contratación electrónica del Perú

Perú ha logrado importantes avances en el registro electrónico de información y en la transparencia del procedimiento de contratación pública.

La transparencia ha sido central en el desarrollo de la contratación electrónica en el Perú. La Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), es responsable de formular, coordinar, supervisar y evaluar las políticas relativas al acceso a la información pública y a la transparencia. Con un consenso nacional sobre la dirección que deben tomar las políticas en el Perú, establecidas en el 2002 en el Acuerdo Nacional⁴, el acceso a la información sobre contratación pública, así como la proyección o erogación del gasto público se ha abierto de manera gradual. En línea con el compromiso nacional sobre estos principios, la transparencia y acceso a la información forman parte de los principios fundamentales que rigen el sistema de contratación pública. El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue aprobada por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. Su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, incluye la publicidad como principio básico en la función de contrataciones, con el objetivo de promover una competencia libre y efectiva, así como supervisar y controlar la contratación pública.

El desarrollo del SEACE durante la década pasada representa un logro de gran relevancia en la consecución de la transparencia y acceso a la información relativa a la contratación pública. Como se especifica en el artículo 47 de la Ley N° 30225, el SEACE permite intercambio y difusión de información relativa a las distintas fases del ciclo de contratación pública. Todas las entidades públicas, tanto a nivel central como a nivel regional y local, están obligadas a publicar la información y los documentos especificados por la ley, los cuales se pueden obtener de manera gratuita. En 2015, un total de 2.859 entidades públicas registraron información sobre sus procedimientos de contratación pública en el SEACE.

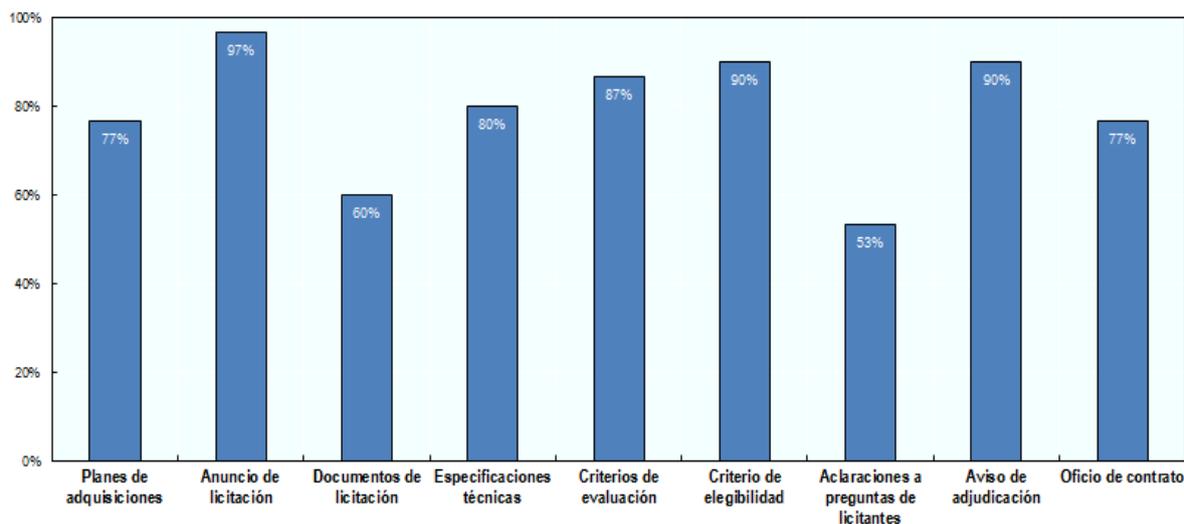
La versión actual del sistema de contratación electrónica es el resultado de una serie de innovaciones. La migración a la versión 3.0, la versión actual del SEACE, inició en junio de 2013, y la nueva versión del sistema comenzó a funcionar en noviembre del mismo año. La migración a esta nueva versión sigue en curso. Por ejemplo, el módulo utilizado para el plan anual de contratación pública sigue funcionando en la versión 2.9. La migración del módulo de contratación a la versión 3.0 sigue pendiente.

De conformidad con las directrices emitidas por el OSCE, todas las entidades públicas del Perú están obligadas a utilizar el SEACE para realizar contrataciones públicas, independientemente del

alcance de la ley o del monto o la fuente de financiamiento. Las entidades públicas están obligadas a registrar la siguiente información a través de diferentes módulos de la plataforma electrónica:

- *Plan Anual de Contrataciones (PAC)*.
- *Actividades anteriores a la licitación* - Este módulo registra detalles relativos al expediente de contratación, incluyendo información general, vínculos con el PAC, resumen ejecutivo, presupuesto, calendario y la base de datos de aprobación.
- *Procedimiento de licitación* - Se publican los siguientes documentos: convocatoria de licitación, registro de participantes electrónicos, formulación de consultas y observaciones, respuestas a consultas y observaciones, pronunciamientos emitidos por el OSCE, documentación integrada de la licitación, presentación de ofertas, calificación y evaluación de ofertas, adjudicaciones, anuncio de cancelación, apelación a la entidad o al Tribunal de Contrataciones del Estado y resoluciones sobre apelaciones, enmiendas, aplazamientos o prórrogas.
- *Contratos y ejecución de contratos* - Se registra la siguiente información: contrato, garantías, adicionales, reducciones, contratos complementarios, extensión de plazos, nulidad, resoluciones, sanciones, acuerdos y conformidades, controversias, resoluciones arbitrales e intervención económica.
- Registros de pedidos y servicios.
- Contratación a través de catálogos en los convenios marco.⁵

Gráfica 7.1. Acceso del público a documentos de contratación pública en la OCDE 27



Fuente: Estudio 2016a de la OCDE sobre Contratación Pública.

7.1.2. Acceso y almacenamiento seguro

Con el fin de garantizar la sostenibilidad del SEACE en su función de facilitar el acceso a oportunidades de contratación pública y registrar y almacenar información sobre contrataciones públicas de manera segura, los formuladores de políticas deben satisfacer las crecientes exigencias de capacidad técnica del sistema.

La plataforma de contratación electrónica en Perú es ampliamente accesible. El SEACE proporciona información, y los módulos correspondientes, tanto a entidades públicas como a proveedores. Se puede acceder a la plataforma a través de Internet, Es compatible con navegadores web comunes, incluyendo Internet Explorer, Google Chrome, Mozilla Firefox y Safari. Algunas funciones del SEACE favorecen determinados navegadores web. Acceder al SEACE no implica costo adicional alguno, sin embargo los proveedores que deseen participar en procedimientos de contratación deben pagar para inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores (RNP).

Las funciones de registro y divulgación de información del SEACE contribuyen a garantizar un grado adecuado de transparencia en el sistema de contratación pública, la cual es subrayada en la Recomendación de 2015 de la OCDE. La Recomendación aconseja "promover un trato justo y equitativo para los potenciales proveedores, proporcionando un grado adecuado y oportuno de transparencia en cada fase del ciclo de contratación pública" y permitir "acceso gratuito a todas las partes interesadas, incluyendo potenciales proveedores nacionales o extranjeros, la sociedad civil y el público en general, a la información sobre contratación pública, mediante un portal en línea" (OCDE, 2015).

Se debe tomar en consideración un asunto relevante para que los avances sean sostenibles. El SEACE almacena toda la información que se registra en la plataforma. Gran cantidad de información almacenada requiere que el OSCE, como propietario del sistema, esté siempre atento a la seguridad de dicha información. Adicionalmente, las plataformas de contratación electrónica deben ser ampliables y se debe asegurar su capacidad técnica para almacenar y manejar el creciente volumen de información.

7.1.3. Datos confiables y oportunos

Realizar un esfuerzo por verificar la confiabilidad y oportunidad de los datos permitiría al Perú disfrutar de más beneficios de transparencia, derivados de los datos registrados y divulgados en la plataforma de contratación en línea.

La información disponible a través del SEACE es diferente para cada parte interesada, debido a consideraciones de competencia y privacidad. Para que la transparencia que aporta el sistema contribuya a lograr otros beneficios, tales como aumentar la eficiencia y la rendición de cuentas, la información debe ser confiable.

En la mayoría de los casos, la confiabilidad de la información registrada en el SEACE es responsabilidad de las partes interesadas que registran los datos. Todas las entidades están obligadas a registrar la información relacionada con cualquier contratación en el SEACE, y al hacerlo se hacen responsables de la información registrada en el sistema. La Ley de Contrataciones del Estado exige que esta información sea idéntica a la información contenida en la documentación final y en las resoluciones contenidas en el expediente del contrato. Los funcionarios que solicitan la activación del certificado del SEACE y registran la información, son responsables de garantizar la coherencia de la información.⁶

El hecho de depender de que cada parte interesada registre la información ha generado preocupaciones con respecto a omisiones y errores. Por ejemplo, en el sistema vigente, los participantes en el procedimiento de selección pueden apelar ante un tribunal o ante la entidad pública. La inscripción

de este procedimiento en el módulo de selección es responsabilidad del organismo ante el cual se haya realizado la apelación. Al momento de registrar dicha información, el sistema notifica a los diferentes proveedores sobre la presentación de la apelación por correo electrónico. Cuando se emite una resolución, la entidad debe registrarla en el SEACE, o - en caso de una resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado, esta se registra en su propio sistema, Sistema de Tribunal, además de hacerlo en el SEACE, en caso de que el Sistema del Tribunal no transmita la información al SEACE de manera automática. Durante la misión de investigación, algunas de las partes interesadas manifestaron preocupación por la omisión o retraso en el registro de apelaciones realizadas ante el organismo. Además, como lo muestra la Tabla 7.1, en los últimos años han aumentado el número de apelaciones realizadas ante los organismos registrados en el SEACE. Esto puede ser debido a un aumento real, o puede indicar que anteriormente ocurrían omisiones de registro por parte de los organismos. A este respecto, el OSCE puede considerar controles adicionales respecto a la validez y puntualidad de los registros, a fin de abordar dichas preocupaciones. Por ejemplo, los participantes que registren una apelación pueden realizar una revisión adicional y verificar que se hayan realizado todos los registros requeridos y que estos sean válidos. Migrar a una plataforma transaccional específica ayudaría enormemente a reducir tiempos de espera y errores en el registro de datos.

Tabla 7.1. Número de apelaciones sobre resoluciones de contratación pública, 2013-16 y total

Año	2013		2014		2015		2016		Total general	
	Número de apelaciones	En %								
Entidad	277	21%	274	22%	742	45%	108	29%	1.401	31%
Tribunal	1.034	79%	960	78%	903	55%	266	71%	3.163	69%
Total	1.311	100%	1234	100%	1.645	100%	374	100%	4.564	100%

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

Algunos mecanismos para lograr esto pueden incluir que la información clave sobre cada fase aparezca claramente en la plataforma de contratación electrónica y no solo en documentos descargables. Los proveedores pueden recibir información respecto a cada enmienda y plazo esperado, a través de correos electrónicos o sistemas de notificación. Sería esencial dar a conocer decididamente a los proveedores los canales de comunicación a su disposición, a través de los cuales pueden plantear inquietudes o preguntas, las cuales se resolverían con rapidez.

A este respecto, el Perú puede considerar implementar controles adicionales para confirmar la validez y oportunidad de los datos que se registrarán en el sistema. Esto puede incluir identificar áreas de riesgo e incorporar funciones automáticas de banderas rojas en el sistema.

7.2. Contratación electrónica para lograr una mayor eficiencia y rendición de cuentas

7.2.1. Mejorar la accesibilidad de la información

Perú puede considerar estrategias de comunicación efectivas sobre la información referente a contrataciones públicas, paralelamente haciendo que dicha información sea más reutilizable para todos los interesados, promoviendo su uso en la evaluación y supervisión del sistema.

Un sistema bien implementado de contratación electrónica permite y facilita la recopilación oportuna de datos integrales y fiables. Es esencial obtener información estadística sobre contrataciones

con base en estos datos, para evaluar las políticas y el funcionamiento del sistema. La Recomendación de 2015 de la OCDE hace énfasis en que los países deben impulsar mejoras en el desempeño, mediante la evaluación de la efectividad del sistema de contratación pública, desde contrataciones individuales hasta el sistema en su conjunto, en todos los niveles del gobierno, cuando esto sea factible y apropiado. Además, especifica que para lograr este objetivo, los países deben "evaluar los resultados del procedimiento de contratación de manera periódica y consistente. Los sistemas de contratación pública deben recopilar información coherente, actualizada y fiable y utilizar datos sobre contrataciones anteriores, en particular en relación con precios y costos globales, con la finalidad de estructurar nuevas evaluaciones de necesidades, ya que son una valiosa fuente de información y pueden orientar futuras decisiones de contratación" (OCDE, 2015).

El SEACE almacena toda la información registrada por organismos, proveedores, árbitros, empleados autorizados del OSCE y el Tribunal de Contrataciones del Estado. La confiabilidad y oportunidad de la información está respaldada por los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, relativos a la coherencia de la información registrada en el SEACE y a aquella contenida en documentos relacionados con procedimientos de contratación pública.

La información relativa a contrataciones siempre está disponible a través del portal del SEACE y es utilizada por diversos organismos públicos que llevan a cabo investigaciones judiciales y de naturaleza administrativa (fuerzas del orden nacionales, ministerio público, poder judicial, Contraloría General de la República), la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) para el seguimiento fiscal de personas físicas y morales, y el Instituto Nacional de Protección de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI), para analizar el comportamiento competitivo. Además, el público en general tiene acceso a gran parte de los documentos.

Al mismo tiempo, es importante considerar mejoras en la información general y en las páginas relacionadas que están disponibles para el público. Este también es un actor importante dentro del sistema de contratación pública, especialmente en lo relacionado con el monitoreo del rendimiento y la identificación de irregularidades. En consecuencia, la información debe serle comunicada de manera efectiva, con el fin de que se involucre activamente. Reconociendo las limitaciones de las páginas web actuales, no sólo las disponibles al público, el informe elaborado por la Comisión de Integridad Presidencial, publicado el 4 de diciembre de 2016, propone modernizar y rediseñar el sitio web del SEACE,

En el principal portal web del SEACE (www2.seace.gob.pe/), las páginas accesibles a través de las pestañas en la parte superior están obsoletas y necesitan ser reemplazadas por unas nuevas. En dicho portal, las estadísticas correspondientes a los planes anuales de contrataciones y procedimientos de selección están disponibles exclusivamente hasta 2012. Incluso cuando existen páginas que muestran esta información para años posteriores, la ruta para acceder a ellas debe estar claramente indicada en la página principal del sistema. En particular, los planes anuales de contrataciones tienen implicaciones importantes para potenciales proveedores que aún no formen parte del registro nacional. Son aún más importantes cuando se toma en consideración el alto número de proveedores registrados que no reciben pedidos ni obtienen contratos con algún organismo. Al respecto, las autoridades peruanas pueden considerar comunicar la información respecto a contrataciones públicas de manera estratégica, para proporcionar oportunidades comerciales con el estado a potenciales proveedores no registrados. Por ejemplo, la información puede ser filtrada por categorías de productos o regiones. Adicionalmente, lograr una comunicación efectiva de la información sobre contrataciones de manera estandarizada y clara con todas las partes interesadas, permitiría al Perú mejorar la competencia y promover la rendición de cuentas respecto a la contratación pública, permitiendo a la sociedad civil y a los ciudadanos actuar como vigilantes adicionales del sistema (un tema discutido más a fondo en el Capítulo 8).

El OSCE se ha esforzado por evaluar el sistema de contratación pública y sus resultados con base en los datos registrados en el SEACE. A través de su Oficina de Estudios Económicos, el OSCE publica

informes estadísticos mensuales sobre diversas actividades de contratación pública -incluyendo información sobre el régimen general de contrataciones, otros regímenes de contrataciones, procedimientos anulados, excepciones, proveedores estatales y consorcios, recursos administrativos y duración de los procedimientos de selección. Estos informes se compilan en informes anuales, también publicados en su sitio web.⁷ El OSCE podría considerar proporcionar los archivos de las bases de datos, para facilitar la reutilización de la información, en formatos tales como xls, csv y dta.

El OSCE utiliza información registrada en el SEACE y ha realizado estudios económicos que sirven de base para revisar los lineamientos de contratación pública y sugerir mejoras.⁸ Existen estudios económicos anteriores que han analizado el nivel de competencia, costo estimado y participación en los procesos de selección, duración de los preparativos, factores que determinan que un proceso dure más de 60 días hábiles, participación de las micro y pequeñas empresas a nivel regional y evaluación cualitativa del módulo de subasta inversa, así como barreras de acceso y otros mercados estatales (2014).

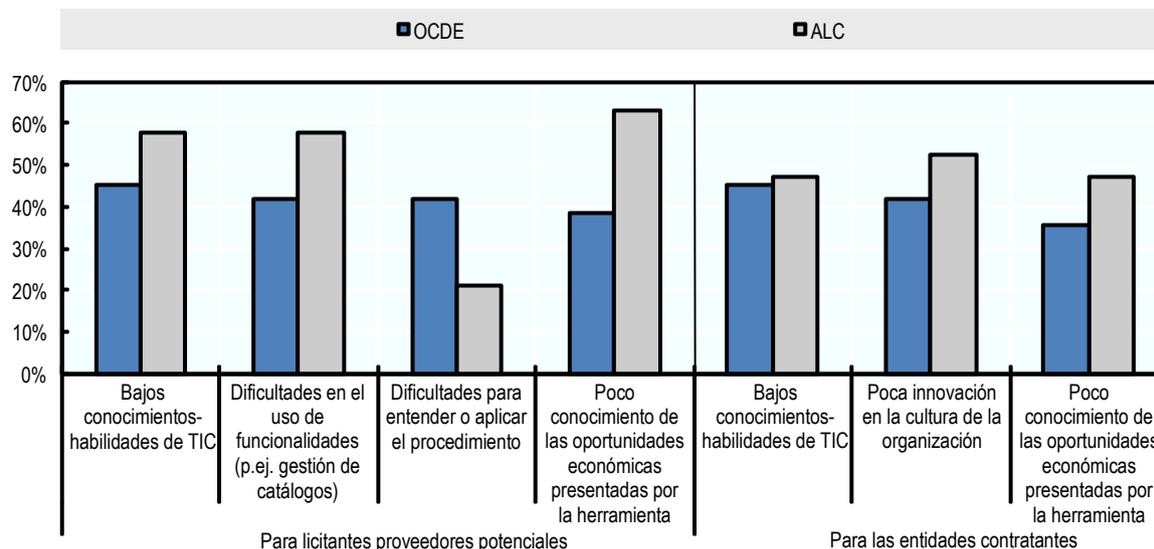
Un avance digno de mención, en cuanto a la provisión de información y análisis estadísticos en el sistema, es el lanzamiento de CONOSCE en junio de 2016, un módulo de Transparencia e Inteligencia de Negocios. Se trata de una herramienta con acceso ilimitado, que cuenta con una pantalla que contiene diferentes indicadores del mercado de contratación pública, así como información sobre proveedores y autoridades adjudicadoras. Algunos datos, incluyendo el volumen total de contrataciones, pueden desglosarse por región, pero la función de desagregación puede seguir desarrollándose para añadir otros factores regionales, tal como tipo de contrato o de proveedor. Adicionalmente, la pantalla puede ampliarse para incluir otros indicadores.

7.2.2. Orientación técnica, consultas y quejas

Perú puede beneficiarse de dedicar esfuerzos adicionales a proporcionar orientación y asesoramiento oportuno sobre el uso de mecanismos electrónicos con base en una evaluación y análisis recurrentes de las consultas y reclamaciones recibidas.

Para beneficiarse de los desarrollos de TI en los procedimientos de contratación pública, es necesario que las partes interesadas presten atención a su uso práctico y cotidiano. Casi la mitad de los países de la OCDE indicaron que existen conocimientos y habilidades limitadas en relación con las tecnologías de información y comunicación (TIC), lo cual fue un reto importante que tanto los organismos contratantes como los proveedores enfrentaron en 2014 (Gráfica 7.2). Otros países de América Latina y el Caribe (ALC), incluyendo Perú, enfrentan desafíos similares, en comparación con los países de la OCDE. Esta cuestión debe abordarse a través de capacitación y desarrollo de una fuerza laboral capaz de proveer a todos los involucrados las habilidades de TIC requeridas. Este asunto es analizado con mayor profundidad en el Capítulo 5. Además de brindar capacitación a la fuerza laboral del área de contrataciones, el OSCE puede dedicar esfuerzos en proporcionar orientación adicional a los proveedores que, especialmente en el Perú, enfrentan retos en el uso de las funcionalidades de contratación electrónica (OCDE, 2016b).

Gráfica 7.2. Principales desafíos en el uso de sistemas de contratación electrónica en 31 países de la OCDE y 19 países de América Latina y el Caribe



Fuente: Basado en la Encuesta de 2014 de la OCDE sobre Contratación Pública y en la OCDE (2016b), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017 [Un Vistazo General al Gobierno: América Latina y el Caribe]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>.

El OSCE brinda apoyo a los usuarios del SEACE a través de un procedimiento de consultas. Sus oficinas centrales y otras 20 oficinas descentralizadas ofrecen apoyo telefónico, por correo electrónico y en persona. Las consultas que requieren un análisis técnico del sistema son transferidas al coordinador del SEACE para su atención. Adicionalmente, al igual que con otros organismos públicos, el OSCE tiene un Libro de Reclamaciones, establecido por Decreto Supremo N° 42-2011-PCM. Tanto los proveedores como otros usuarios pueden comunicar sus quejas relacionadas con diversas funciones desempeñadas por el OSCE, incluyendo la administración del SEACE.

La información contenida en las denuncias constituye una valiosa base sobre la cual el OSCE puede analizar el funcionamiento del sistema de contratación electrónica e identificar posibles irregularidades o malos funcionamientos. En este sentido, el OSCE debe realizar evaluaciones periódicas de las denuncias recibidas, a fin de establecer prioridades y planificar mejoras en el sistema de manera estratégica.

7.2.3. Haciendo que el sistema sea más transaccional

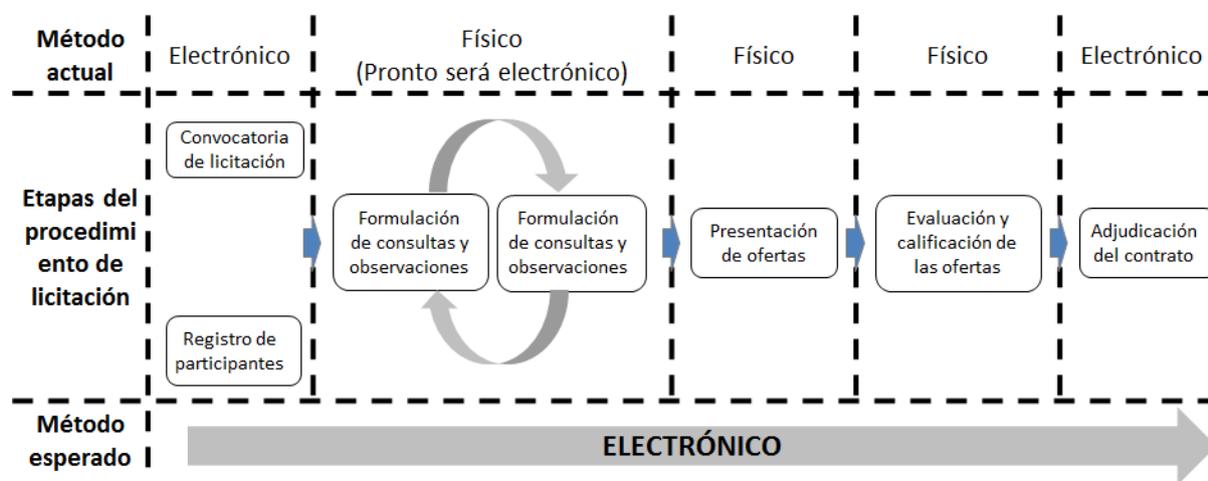
El sistema de contratación electrónica puede ser más transaccional, a fin de aumentar su eficiencia y fortalecer la integridad del sistema de contratación pública.

Una cobertura más amplia del sistema, por medio de la contratación electrónica, representa importantes beneficios. La automatización del procedimiento reemplaza la interacción personal, al ubicarlo en plataformas electrónicas. Esto aumenta la eficiencia del sistema reduciendo costos administrativos y transaccionales, así como ahorrando tiempo. Aún más, la sustitución de aquellos procedimientos que requieren la presencia física de funcionarios de contratación pública por procedimientos electrónicos automatizados, reduce el margen de riesgo respecto a posibles infracciones

de integridad. Por lo tanto, las plataformas transaccionales de contratación electrónica que permiten la interacción con el sistema son muy útiles para las autoridades adjudicadoras y para los proveedores.

El sistema de contratación electrónica en el Perú está en proceso de desarrollar funciones transaccionales como parte de una tendencia hacia la automatización de todas las fases de la contratación pública electrónica (Gráfica 7.3). Por ejemplo, la versión actual del SEACE prevé subastas inversas, así como la posibilidad de realizar pedidos con base en catálogos de bienes y servicios contenidos en convenios marco. El uso de estas funciones se ha visto reforzado por la introducción de la Ley N° 30225 de Contrataciones del Estado. Además, a partir de octubre de 2015 todos los involucrados en los procedimientos de selección deben registrarse en el SEACE. En la actualidad, Perú está en proceso de cambiar el procedimiento de formulación de consultas y observaciones - así como el procedimiento de respuesta - a un formato electrónico.

Gráfica 7.3. Métodos implementados en las diversas etapas de contratación pública en Perú

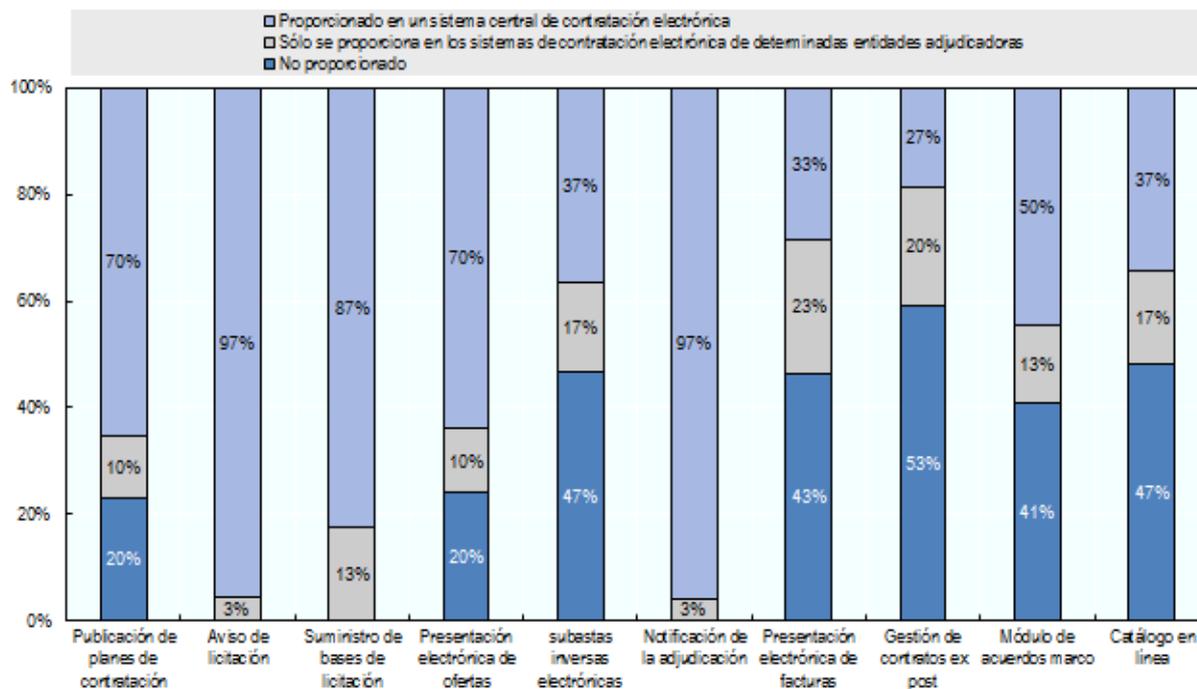


Fuente: Información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas, Perú.

Adicionalmente, el artículo 48 de la Ley N° 30225 de Contrataciones del Estado estipula que las subastas inversas y las comparaciones de precios sólo se deben realizar electrónicamente. El OSCE determinará cualquier excepción. Dicho artículo también estipula que el OSCE debe determinar la manera en que se implementarán otros métodos electrónicos en procedimientos de contratación pública, de manera progresiva y obligatoria.

En virtud de este marco regulatorio, el OSCE puede considerar la posibilidad de implementar más funcionalidades transaccionales en el sistema de contratación electrónica y ampliar su uso en los procedimientos de contratación pública. Este cambio aumentaría la eficiencia e integridad del sistema. Las recientes reformas al sistema de contratación pública han permitido grabar la información relacionada con procedimientos de contratación pública. Sin embargo, el sistema de contratación electrónica en el Perú no permite presentar ofertas o facturas por medio del sistema electrónico, a pesar de que recibe ofertas electrónicas para subastas electrónicas inversas. En comparación, casi el 80% de los países de la OCDE informaron que permiten la presentación de ofertas electrónicas y casi el 60% permiten la presentación de facturas electrónicas. En el Perú, proveedores y funcionarios aun interactúan de manera personal durante la presentación de ofertas o cuando el proveedor proporciona documentación sobre el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en virtud de la suscripción del contrato.

Gráfica 7.4. Utilización de funcionalidades de contratación electrónica en comparación con países miembros de la OCDE



Fuente: Estudio 2016a de la OCDE sobre Contratación Pública.

A largo plazo, una mayor automatización de los procedimientos de contratación pública liberará tanto recursos como personal que habrían sido necesarios para gestionar los procedimientos. A su vez, estos recursos y personal pueden ser asignados a funciones más estratégicas.

7.3. Integración del SEACE con otros sistemas informáticos para una mejor gestión

7.3.1. Integración de la contratación electrónica con otros sistemas

Puede considerarse la posibilidad de integrar más estrechamente el sistema de contratación pública electrónica con otros sistemas de TI, con la finalidad de lograr una gestión y seguimiento eficaces de contrataciones públicas y erogación de fondos públicos

Integrar la contratación pública en la gestión general de las finanzas públicas y elaborar presupuestos y procedimientos de prestación de servicios puede generar mayor eficiencia y eficacia en la utilización de recursos públicos. Estos beneficios surgen de varios canales - tales como, mejores canales de transmisión de información, información oportuna y de mejor calidad, mayor rendición de cuentas mediante un mayor potencial de control, gestión más eficiente a través de procedimientos estandarizados y automatizados que reducen el número de tareas y actividades redundantes e innecesarias. Reconociendo los potenciales beneficios aquí mencionados, la Recomendación de 2015 de la OCDE subraya la importancia de la integración en la contratación pública.

Los sistemas de contratación electrónica facilitan la integración de la contratación pública con otros procedimientos de gestión de finanzas públicas y prestación de servicios, gracias al nivel de estandarización y automatización alcanzado durante la implementación de la contratación electrónica en

primer lugar. El SEACE está integrado por diversos sistemas de TI (el Cuadro 7.2 presenta una lista actualizada), sin embargo el grado de integración varía.

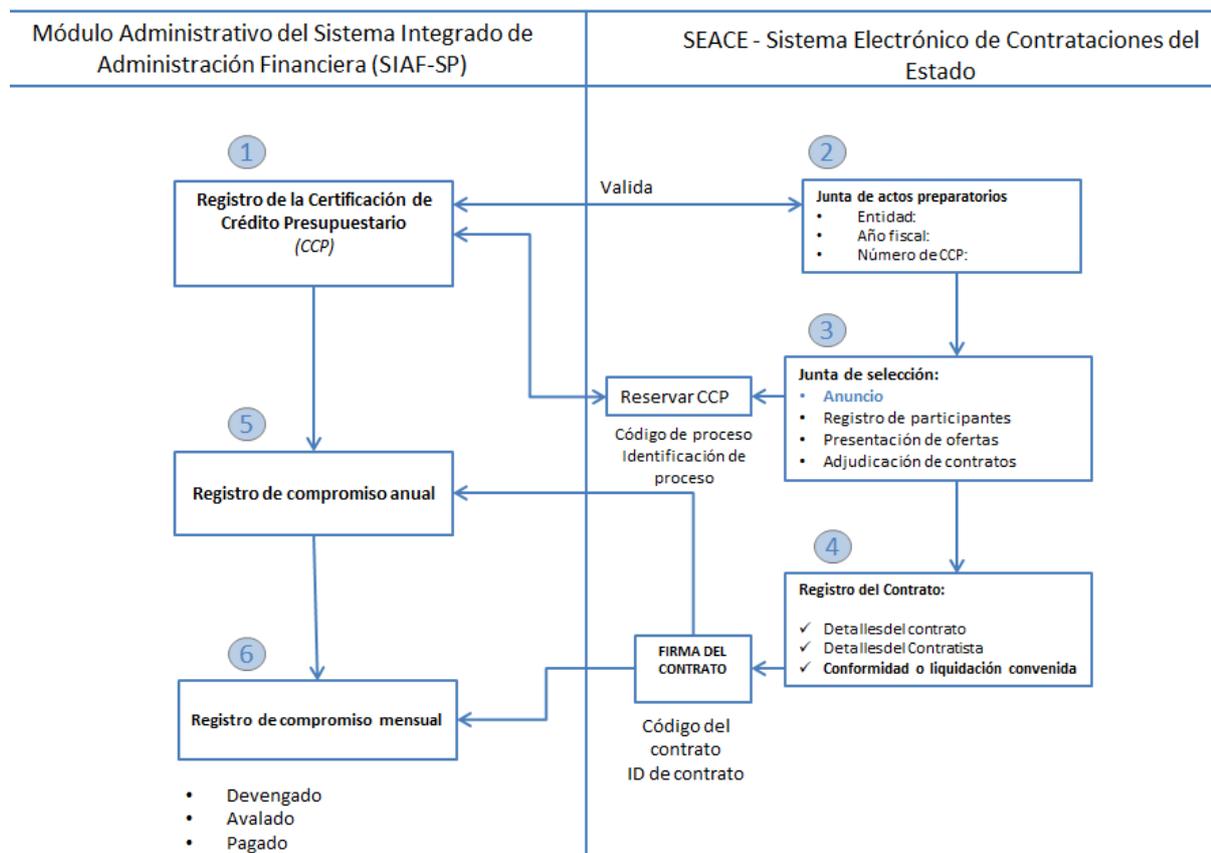
Cuadro 7.2. Integración del SEACE con otros sistemas de TI

1. El Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) permite una vinculación en línea para certificar el crédito presupuestario, lo que hace posible a los organismos adjudicadores publicar sus avisos de contratación. El SIAF también permite una vinculación en línea para la transferencia de información y datos de contratos (RUC de los proveedores, montos, etc.), lo que hace posible los ingresos y pagos.
2. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) permite una vinculación indirecta a través de la actividad o del proyecto de inversión pública de la Certificación de Crédito Presupuestario.
3. El Sistema INFObras de la Contraloría General de la República permite una vinculación en línea con contrataciones de obras públicas, lo que posibilita la publicación del anuncio de contratación.
4. El Registro Nacional de Proveedores (RNP) del OSCE permite una vinculación en línea con el fin de verificar que los proveedores estén registrados en la RNP. Este registro permite a los proveedores participar, presentar ofertas, recibir adjudicaciones y firmar contratos.
5. El Registro Único de Contribuyentes (RUC) de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), está directamente vinculado al SEACE para obtener la denominación de la persona física o jurídica que recibirá el pago derivado de la contratación.
6. Portal de Transparencia Estándar de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
7. Duplicado proporcionado a la Oficina de la Contraloría General de la República.

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

Perú ha implementado medidas continuas y progresivas para integrar sistemas de TI con el SEACE. Los avances alcanzados en la integración del SEACE con el SIAF han contribuido especialmente a mejorar la gestión presupuestaria. Este procedimiento todavía está en curso. En mayo de 2012 se implementó la interfaz entre los módulos de contratos del SEACE y el SIAF. Esto implicó la transferencia de información sobre contratos de entidades públicas a contratos suscritos por gobiernos locales. En virtud del sistema actual, se están realizando diversos controles de validez y reservas a la Certificación del Crédito Presupuestario (CCP) por medio de la conexión entre el SEACE y el SIAF. Por ejemplo, el organismo debe indicar la CCP correspondiente al momento de registrar las actividades previas a la licitación en el SEACE, consultando el SIAF y posteriormente confirmando la validez de la CCP. Cuando la entidad detona un procedimiento de selección en el SEACE, este envía al SIAF datos sobre la CCP y el procedimiento, con base en lo cual el SIAF reserva o congela el monto correspondiente de la CCP. Con base en los resultados del procedimiento de selección - que se comunican al SIAF desde el SEACE - la cantidad retenida en la CCP se libera o permanece en reserva. Cuando el contrato se registra en el SEACE, se envía la información relacionada con cualquier adición, prórroga o contrato complementario al SIAF, para permitir que los organismos registren compromisos, intereses devengados y pagos. La Gráfica 7.5 describe este procedimiento entre el SIAF y el SEACE.

Gráfica 7.5. Proceso SIAF-SEACE



Fuente: Basado en información del Ministerio Economía y Finanzas del Perú (2015), "Integración SIAF & SEACE; Sistema Integrado de Administración Financiera", www.mef.gob.pe/contenidos/ogie/capacitacion/reg_SIAF_SEACE_052016.pdf (consultado el 23 de abril, 2017).

Junto con mejoras a la planeación presupuestaria y de contrataciones previstas en la nueva ley de contrataciones del estado, Perú puede considerar mejorar la integración del SEACE con otros sistemas de gestión presupuestaria y de finanzas públicas, para supervisar la coherencia del plan y su implementación de manera más puntual. El OSCE ha desarrollado planes para lograr una mayor integración entre el SEACE y el Portal de Transparencia Estándar del PCM, entre otros sistemas. Esto responde a nuevos requisitos relacionados con la notificación de adjudicación de contratos, sanciones, plan anual de contrataciones, órdenes de compra y conciliaciones. El OSCE también tiene prevista una mayor integración entre el SEACE y el SIAF, de modo que todas las acciones relativas al cumplimiento de contratos -tales como información relativa a cada pago del contrato- sean compartidas entre los dos sistemas. El plan también incluye la integración y registro de datos relativos al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), al Presupuesto Institucional Modificado (PIM), unidades ejecutoras y órdenes de compra de bienes y servicios, en el SIAF.

El caso de Corea demuestra la eficiencia alcanzada por la integración del sistema de contratación pública con otros sistemas (Cuadro 7.3).

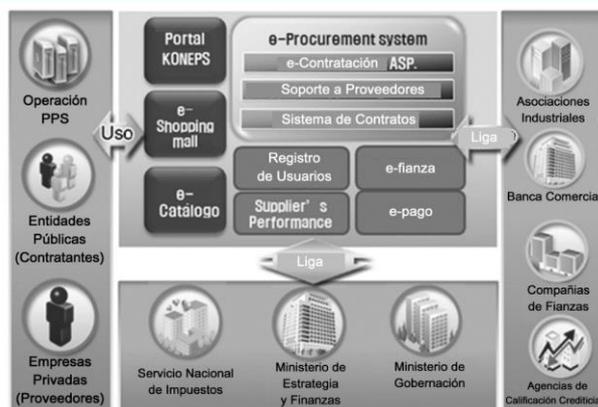
Cuadro 7.3. Mayor eficiencia a través de las conexiones de datos en el KONEPS

El KONEPS (por sus siglas en inglés) Sistema de Contratación Electrónica en Línea de Corea, está enlazado con más de 160 sistemas electrónicos, dentro y fuera del ámbito gubernamental, lo que ha resultado en un aumento de eficiencia, una reducción de duplicaciones y una disminución de costos.

La conexión con 19 compañías de fianzas permite la verificación automática de 4 tipos de fianzas, incluyendo cauciones de oferta y fianzas de rendimiento. La interfaz con 12 asociaciones del sector privado y 9 empresas de calificación crediticia permite la recopilación automática de información crediticia y de desempeño, que se utiliza para verificar calificaciones y evaluar ofertas. Hay quince bancos comerciales conectados, por medio de los cuales se realizan pagos electrónicos a través de transferencias electrónicas. Adicionalmente, se procesan los préstamos disponibles para apoyar a titulares de contratos gubernamentales. Los certificados de registro de empresas y pago de impuestos son transmitidos a través de interfaces de intercambio de información. Además de recabar información de fuentes externas, la información del KONEPS se comparte con 28 entidades públicas y 34 sistemas de información del sector privado.

Como resultado de esta integración, se han digitalizado 477 formularios utilizados en el procedimiento de contratación pública -incluyendo formularios de ofertas, formularios de contratos, solicitudes de inspección y solicitudes de pago. Adicionalmente a que los sistemas electrónicos hagan que el procesamiento de transacciones y contrataciones sea más eficiente, los licitantes ya no están obligados a presentarse ante las autoridades - ante cada uno de los organismos involucrados- para recopilar o presentar la documentación necesaria para participar en las contrataciones públicas. Esto se traduce en una mayor transparencia, ya que la información está disponible en línea a través del KONEPS, así como en una mayor capacidad de acceso para nuevos competidores y para pequeñas y medianas empresas, en la medida en que el procedimiento para participar en las contrataciones públicas es mucho más simple.

Gráfica 7.6. El sistema de contratación electrónica del KONEPS



Fuente: OCDE (2016c), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness [Innovando para la Eficacia]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.

7.3.2. Mejorando el Registro Nacional de Proveedores

El Registro Nacional de Proveedores debe responder de mejor manera a las necesidades de los usuarios, mediante una gestión más eficiente de potenciales

proveedores, promoviendo su participación en procedimientos de contratación pública.

El RNP complementa el sistema de contratación pública electrónica del Perú como “el único sistema oficial de información de la Administración Pública, cuya finalidad es registrar y mantener al día - durante su permanencia en el registro - la información relevante de proveedores interesados en participar en contrataciones públicas”.¹⁰ El RNP contiene información actualizada de proveedores, relativa a su capacidad legal y técnica y su solvencia financiera, dependiendo de si suministran bienes, servicios, trabajos o consultorías. Las modificaciones introducidas en la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225, en virtud del Decreto Legislativo 1341, establecen que la inscripción en la RNP es por tiempo indefinido. Si bien esto puede simplificar el procedimiento y disminuir la carga administrativa en el registro de proveedores potenciales, esta disposición requiere una implementación estratégica, especialmente (entre otros factores) en la frecuencia de actualización de la información y la capacidad técnica del registro. En este sentido, las medidas propuestas en el informe de la Comisión de Integridad Presidencial sobre la comprobación de la veracidad, elaborado por el OSCE, relativas a la información proporcionada a la RNP, son de particular relevancia.

Tal y como se establece en el artículo 46 de la Ley N° 30225 de Contrataciones del Estado, los proveedores que deseen participar en los procedimientos de contratación pública del estado deben inscribirse en el RNP. El registro implica una cuota de inscripción para los proveedores, de conformidad con el Texto Único de Procedimientos Administrativos. Cabe señalar que el registro obligatorio cubre todas las compras superiores a una UIT. Esto significa que todos los proveedores que participan en los procedimientos de licitación establecidos en la ley de contratación pública, así como aquellos cuyo valor de compra es inferior a ocho UIT, pero superior a una UIT, están registrados en el RNP.

La versión actual 4.0 del RNP comenzó a utilizarse en 2002. Los cambios que se han implementado desde entonces han sido con la finalidad de cumplir con cambios regulatorios.¹¹ La nueva versión del registro ha sido diseñada para solventar las limitaciones de su versión actual, que incluyen una interacción limitada con proveedores, arquitectura y lenguaje anticuados y limitadas capacidades de trazabilidad. La expectativa es que el registro recién diseñado mejore los tiempos de respuesta, la confiabilidad y la seguridad e incluya nuevos servicios para diversos usuarios del sistema de información.

Dado que el nuevo diseño del registro será implementado en los próximos años, el OSCE debe asegurar que los proveedores obtengan un valor agregado al registrarse en el RNP. El mandato legal del registro consiste en inscribir y conservar la información general de posibles proveedores del estado. Sin embargo, también debe proporcionar información puntual sobre oportunidades de contratación pública a los proveedores, así como actualizar la información relativa a los proveedores al SEACE. Por ejemplo, en muchos países los proveedores registrados pueden suscribirse a transmisiones RSS o a alertas por correo electrónico para recibir avisos sobre oportunidades y licitaciones publicadas para su área de negocios o relativas a regiones en las que operan. Este es el caso en Nueva Zelanda (Cuadro 7.4). Al mismo tiempo, el RNP puede reunir información sobre proveedores potenciales para facilitar su calificación, obtener una mejor comprensión de los mercados y eventualmente reducir los costos de licitación, tanto para proveedores como para autoridades contratantes. Esta información puede incluir niveles de cumplimiento mínimos pero esenciales, tales como requisitos de salubridad y seguridad, capacidad financiera y de gestión, historial de experiencias y desempeño de la empresa. Esto ayudaría a promover la competencia en el mercado de contratación pública, así como en el sector privado y facilitaría la entrega de bienes y servicios con la mejor relación calidad-precio.

Cuadro 7.4. GETS (Government Electronic Tender Service [Servicio Electrónico de Licitaciones Gubernamentales] guías de usuario) en Nueva Zelanda

El sitio web de Contrataciones del Gobierno de Nueva Zelanda (www.procurement.govt.nz) proporciona guías de usuario sobre el Servicio Electrónico de Licitaciones Gubernamentales (GETS) para proveedores. Los temas incluidos en las guías incluyen la creación de una cuenta de proveedor e inicio de sesión en RealMe, selección de códigos y regiones para recibir notificaciones automáticas de GETS, coincidencias de códigos y una guía rápida sobre el procedimiento para presentar licitaciones. Estas guías proporcionan a los potenciales proveedores instrucciones detalladas para ayudarlos a registrarse y familiarizarse con el nuevo sistema.

La "Guía para seleccionar códigos y regiones para recibir notificaciones automáticas de GETS" proporciona información sobre la manera en que los proveedores pueden recibir información respecto a nuevas oportunidades de negocio en el GETS. La guía tiene dos secciones. Los proveedores pueden primero seleccionar sus áreas de interés comercial a través del Código Estándar de Productos y Servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC). Pueden expresar interés por oportunidades en regiones específicas.

Fuente: New Zealand Government Procurement (2015), "GETS user guides" [Guías de Usuario del Servicio Electrónico de Licitaciones de Nueva Zelandia], www.procurement.govt.nz/procurement/for-suppliers/gets/user-guides (consultado el 23 de abril, 2017).

Como se muestra en la Tabla 7.2, sólo una pequeña proporción de los proveedores registrados recibe órdenes o contrae una relación contractual con el estado - aproximadamente 25% en 2015. Esta cifra es aún más preocupante al considerar que el número de proveedores se identifica por medio de su número de registro fiscal y que este número de registro pueden incluir múltiples registros de proveedor bajo diferentes tipos de contratos, es decir, para consultorías, obras o servicios. De hecho, al analizar el número de proveedores que recibieron pedidos o a quienes se les adjudicaron contratos, de acuerdo con el SEACE, con base en los registros de diferentes tipos de contratos, la proporción es de alrededor de 15% en promedio para proveedores de bienes y servicios.

Tabla 7.2. Número de proveedores registrados en el RNP que obtuvieron pedidos o contratos

Año	Número de proveedores	Número de registros válidos					Proveedores activos	
		Consultorías de trabajo	Obras	Bienes	Servicios	Total	Número	Participación
2011	137.268	7.998	11.321	80.762	124.649	224.730	20.866	15,20%
2012	134.643	7.936	9.972	82.077	123.305	223.290	35.035	26,02%
2013	134.765	9.795	13.664	82.749	120.511	226.719	38.804	28,79%
2014	117.326	9.101	12.442	75.260	104.090	200.893	36.272	30,92%
2015	136.744	12.526	16.449	94.107	121.839	244.921	33.914	24,80%

	Consultorías de trabajo	Obras	Bienes	Servicios	Total	Consultorías de trabajo	Obras	Bienes	Servicios	Total
2011	1.533	2.918	8.733	9.476	22.660	19,17%	25,78%	10,81%	7,60%	10,08%
2012	3.296	5.675	14.628	15.948	39.547	41,53%	56,91%	17,82%	12,93%	17,71%
2013	3.695	5.737	15.175	19.008	43.615	37,72%	41,99%	18,34%	15,77%	19,24%
2014	3.312	5.580	13.780	18.018	40.690	36,39%	44,85%	18,31%	17,31%	20,25%
2015	2.927	4.053	12.523	18.196	37.699	23,37%	24,64%	13,31%	14,93%	15,39%
Promedio						31,64%	38,83%	15,72%	13,71%	16,54%

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

Dado el número relativamente pequeño de ofertas recibidas para licitaciones públicas, tal como se analizó en el Capítulo 3, los formuladores de políticas deben considerar implementar lineamientos estratégicos para aumentar la competencia y proporcionar a potenciales proveedores registrados en el RNP con oportunidades de participación en procedimientos de contratación pública. En este sentido, las funciones que se deben incorporar al nuevo diseño deben permitir almacenar, procesar y transmitir datos e información, tanto a organismos como a proveedores, para promover un mayor acceso a procedimientos de contratación pública por parte de proveedores calificados.

7.4. Propuestas de acción

7.4.1. Uso de mecanismos electrónicos en la contratación pública - el SEACE - para mejorar la transparencia

- Con el fin de garantizar la sostenibilidad del SEACE en su función de facilitar el acceso a oportunidades de contratación pública y registrar y almacenar información sobre contrataciones públicas de manera segura, los formuladores de políticas deben satisfacer las crecientes exigencias de capacidad técnica del sistema.
- Esforzarse por verificar la fiabilidad y oportunidad de los datos permitiría al Perú disfrutar de más beneficios de transparencia con respecto a los datos registrados y divulgados en la plataforma de contratación en línea.

7.4.2. Encauzar los beneficios del sistema de contratación pública electrónica para incrementar la eficiencia y rendición de cuentas

- Perú puede considerar estrategias de comunicación efectivas respecto a la información de contrataciones públicas, simultáneamente haciendo dicha información más reutilizable para los interesados, promoviendo su uso para evaluar y monitorear el sistema.
- Perú puede beneficiarse de dirigir esfuerzos adicionales a brindar orientación y asesoramiento oportunos sobre el uso de mecanismos electrónicos, con base en la evaluación y análisis permanentes de las consultas y reclamaciones recibidas.
- El sistema de contratación electrónica puede ser más transaccional, a fin de aumentar la eficiencia y fortalecer la integridad del sistema de contratación pública.

7.4.3. Integración del SEACE con otros sistemas informáticos para una mejor gestión

- Puede analizarse la posibilidad de integrar más estrechamente el sistema de contratación pública electrónica con otros sistemas de TI, para promover una gestión y seguimiento más eficaces de las contrataciones públicas y de la erogación de fondos públicos.
- El Registro Nacional de Proveedores puede dar mejor respuesta a las necesidades de los usuarios mediante una mejor gestión de potenciales proveedores, promoviendo su participación en procedimientos de contratación pública.

Notas

1. Decreto Supremo N° 083-2004-PCM y Decreto Supremo N° 084-2004.
2. <http://www2.seace.gob.pe/> (consultado el 23 de abril de 2017).
3. Artículo 59 de la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225.
4. El "Acuerdo Nacional" está integrado por un conjunto de políticas de estado desarrolladas y aprobadas con base en un diálogo y consenso, derivado de una serie de talleres y consultas realizadas a nivel nacional, con la finalidad de definir un programa de trabajo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. acuertonacional.pe (consultado el 23 de abril, 2017).
5. Directiva No. 006-2016-OSCE/CD, disponible en <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/Directivas2016/resolucion/Directiva%20006-2016-OSCE-PRE.pdf>.
6. Artículo 251 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
7. <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/estadisticas> (consultado el 23 de abril, 2017).
8. <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/estudiosmercadoestatal> (consultado el 23 de abril, 2017).
9. CONOSCE Indicadores del Mercado Estatal: http://bi.seace.gob.pe/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ACuadro%20de%20Mando%3ACuadro_mando.wcdf/generatedContent?userid=public&password=key (consultado el 1° de agosto, 2016).
10. Artículo 46 de la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225.
11. Artículo 8 de la Ley 28 267 (julio de 2004); Resolución N° 169-2005-CONSUCODE/PRE (mayo de 2005); Directriz N° 009-2007-CONSUCODE/PRE (mayo de 2007); Decreto Legislativo N° 1017 (junio de 2008); Decreto Supremo N° 184--2008-EF (enero de 2009) y Ley No- 29 873 (junio de 2012).

Referencias

EBRD (2015), *Are You Ready for eProcurement? Guide to Electronic Procurement Reform*, www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-eprocurement-reform.pdf (consultado el 23 de abril, 2017).

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2015), "Integración SIAF & SEACE; Sistema Integrado de Administración Financiera",

www.mef.gob.pe/contenidos/ogie/capacitacion/reg_SIAF_SEACE_052016.pdf
(consultado el 23 de abril, 2017).

New Zealand Government Procurement (2015), “GETS user guides”,
www.procurement.govt.nz/procurement/for-suppliers/gets/user-guides (consultado el 23 de abril, 2017).

OCDE (2016a) Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública, Paris.

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

OCDE (2016c), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness [Innovando para la Eficacia]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.

OCDE (2015), “Recommendation of the Council on Public Procurement [Recomendaciones del Consejo sobre Contrataciones Públicas]”,
www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf
(consultado el 23 de abril, 2017).

OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública, Paris.

OCDE (2013), *Public Procurement Review of the State’s Employees’ Social Security and Social Services Institute in Mexico, (Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social)* OCDE Public Governance Reviews, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>.

OSCE (2016), “Diagnóstico del Sistema de Adquisiciones Públicas del Perú”,
<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Banner/Enlaces/Diagn%C3%B3stico%20del%20Sistema%20de%20Adquisiciones%20del%20Per%C3%BA%20150716.pdf> (consultado el 23 de abril, 2017).

Presidencia del Consejo de Ministros (2016), *Informe de la Comisión presidencial de integridad: Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo*,
www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Informe%20Final%20Comision%20Presidencial%20de%20Integridad.pdf (consultado el 23 de abril, 2017).

TI (2014), *The Role of Digital Technology in Reducing Corruption in Public Procurement [El papel de la tecnología digital en al reducción de corrupción en la contratación pública]*,
www.transparency.org/whatwedo/answer/the_role_of_technology_in_reducing_corruption_in_public_procurement (consultado el 23 de abril, 2017).

Capítulo 8

Inculcar la integridad en todo el ciclo de contratación en el Perú

Este capítulo evalúa las dimensiones del sistema de integridad para contratación pública en Perú, dentro del contexto de la Recomendación sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015 y la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública de 2017. Se analiza el marco existente con la finalidad de determinar la manera en que proporciona un sistema de integridad consistente e integral. El capítulo hace énfasis en la importancia de promover una cultura de integridad en la contratación pública y propone medidas para mejorar al marco existente. Por último, se analizan algunas medidas para aumentar la transparencia y fomentar la participación de los interesados en la contratación pública, haciendo énfasis en el papel que desempeñan en mejorar la integridad y promover la rendición de cuentas. Se presentan experiencias de otros países de la OCDE con la finalidad de ilustrar posibles mejoras al marco de trabajo del Perú.

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

Introducción

La contratación pública es considerada una de las actividades gubernamentales más vulnerables a la corrupción y a las infracciones a la integridad. En su papel como principal enlace entre el sector público y privado, la contratación pública involucra una elevada suma de dinero e implica una interacción compleja y estrecha entre los actores de ambos sectores, con diferentes intereses entre ellos. Debido a los fuertes intereses económicos involucrados y a la complejidad de los procedimientos, existe una alta probabilidad de que se susciten eventos de corrupción y violaciones a la integridad durante las diferentes fases del ciclo de contrataciones (Tabla 8.1). La evaluación de ofertas y adjudicación de contratos, a menudo se consideran "las fases más vulnerables del ciclo de contrataciones, debido al alto nivel de conocimientos especializados necesarios, así como a las características específicas requeridas en los comités de adjudicación y seguimiento" (TI, 2013). Los conflictos de intereses - uno de los principales riesgos presentes en estas fases - ponen en riesgo la integridad del sistema de contratación pública.

Tabla 8.1. **Riesgos de corrupción asociados a diferentes fases del ciclo de contratación pública**

Fase		Riesgos de corrupción
Riesgos en la fase previa a la licitación	Evaluación de necesidades	Falta de evaluación adecuada de necesidades Influencia de agentes externos en resoluciones adoptadas por los funcionarios Acuerdo informal en contratos
	Planeación y presupuesto	Planeación insuficiente de la contratación Contratación no alineada con el procedimiento global de toma de decisiones para inversiones Falta de presupuesto realista o déficit presupuestal
	Definición de especificaciones o requisitos	Especificaciones técnicas elaboradas a la medida de una empresa específica Criterios de selección no definidos objetivamente y no establecidos con antelación Solicitud de muestras de bienes y servicios innecesarios que pueden influir Compra de información de las especificaciones del proyecto.
Riesgos en la fase de licitación	Elección del procedimiento de contratación	Falta de justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos Abuso de procedimientos no competitivos con base en excepciones legales: división de contratos, abuso de extrema urgencia, modificaciones no justificadas
	Solicitud de propuesta u oferta	Omisión de aviso público de convocatoria a licitación Criterios de evaluación y de adjudicación no comunicados Información sobre contratación no divulgada, ni hecha pública
	Presentación de ofertas	Falta de competencia o casos de licitación colusoria (licitadores encubiertos, supresión de ofertas, rotación de ofertas, asignación de mercado) Conflictos de intereses y corrupción en procedimientos de evaluación, por:
	Evaluación de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> • familiaridad con licitantes por relaciones de largo plazo • intereses personales, tales como regalos o empleo futuro o adicional • implementación deficiente del "principio de cuatro ojos"
	Adjudicación de contratos	Proveedores no proporcionan costos exactos o precios en sus propuestas de costos, resultando en un incremento al monto del contrato (es decir, incrementos en facturas, exceso de aprovisionamiento a canales de distribución ¹) Conflictos de intereses y corrupción en el procedimiento de aprobación (es decir, no existe una segregación efectiva entre autoridades financieras, contractuales y del proyecto) Falta de acceso a registros del procedimiento

Tabla 8.1. **Riesgos de corrupción asociados a diferentes fases del ciclo de contratación pública**
(continuación)

Riesgos en la fase posterior a la adjudicación	Gestión de contratos y rendimiento	<p>Abusos perpetrados por proveedores en la implementación del contrato, específicamente en lo referente a calidad, precio y duración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cambio significativo en las condiciones contractuales, con el propósito de justificar un lapso mayor de tiempo o precios más altos • sustitución de productos, trabajo que no cumple con el estándar o servicio que no cumple con las especificaciones del contrato • robo de activos nuevos antes de ser entregados al usuario final o ser registrados • supervisión deficiente de servidores públicos o colusión entre adjudicatarios y funcionarios encargados de la supervisión • subcontratistas y socios seleccionados de manera no transparente o que no rinden cuentas
	Pedidos y pagos	<p>División deficiente de obligaciones financieras y/o falta de supervisión de servidores públicos, resultando en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • falsa contabilidad y asignación inadecuada de costos o migración de costos entre contratos • pago de facturas fuera de tiempo • facturación falsa o duplicada de bienes y servicios no proporcionados y pagos anticipados de derechos adquiridos

Fuente: OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia* [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia]: *Making the Difference* [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia: Marcando la diferencia], OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

La corrupción y violaciones a la integridad en la contratación pública tienen importantes consecuencias de diversos tipos. Resultan en pérdidas económicas por la apropiación indebida de fondos públicos, deterioro de la competencia, erosión de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en los funcionarios encargados de administrar el dinero de los contribuyentes en aras del interés público. En consecuencia, la Recomendación de la OCDE subraya la importancia de preservar la integridad del sistema de contratación pública (Cuadro 8.1).

Cuadro 8.1. **Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública**

III. **RECOMIENDA** que los Adherentes preserven la **integridad** del sistema de contratación pública, mediante normas generales y salvaguardas específicas de contratación.

A tal fin, los Adherentes deben:

- i) *Exigir que todas las partes interesadas actúen con un elevado grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación.* Sería útil para ello ampliar (por ejemplo, mediante pactos de integridad) el ámbito de aplicación de las normas que forman parte de los marcos legales o reglamentarios o de los códigos de conducta por los que se rigen los empleados del sector público (como los relativos a la gestión de los conflictos de interés, la revelación de información y demás normas deontológicas).
- ii) *Poner en práctica, en el conjunto del sector público, instrumentos de aseguramiento de la integridad y adaptarlos oportunamente a los riesgos concretos del ciclo de contratación* (por ejemplo, a los riesgos especialmente elevados de las relaciones entre sector público y el privado, o a la responsabilidad fiduciaria en la contratación pública).
- iii) *Desarrollar programas de formación en materia de integridad dirigidos al personal de contratación pública*, tanto del sector público como del privado, para concienciarles sobre las amenazas a la integridad, como la corrupción, el fraude, las prácticas colusorias y la discriminación, generar conocimientos sobre las posibles vías para hacer frente a estos riesgos y fomentar una cultura de integridad dirigida a prevenir la corrupción.

Cuadro 8.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública (continuación)

- iv) *Establecer requisitos, consistentes en controles internos, medidas de aseguramiento del cumplimiento y programas anticorrupción, dirigidos a los proveedores, incluido el oportuno seguimiento.* Los contratos públicos deberán incluir garantías de exención de corrupción y llevar aparejadas medidas de comprobación de la veracidad de las declaraciones y garantías de los proveedores de que no participan en comportamientos corruptos en relación con el contrato y de que van a abstenerse de este tipo de conductas. Dichos programas deberán igualmente exigir el adecuado grado de transparencia en la cadena de suministro para favorecer la lucha contra la corrupción en la subcontratación; además, habrán de exigir que el personal de los proveedores recibe formación en materia de integridad.

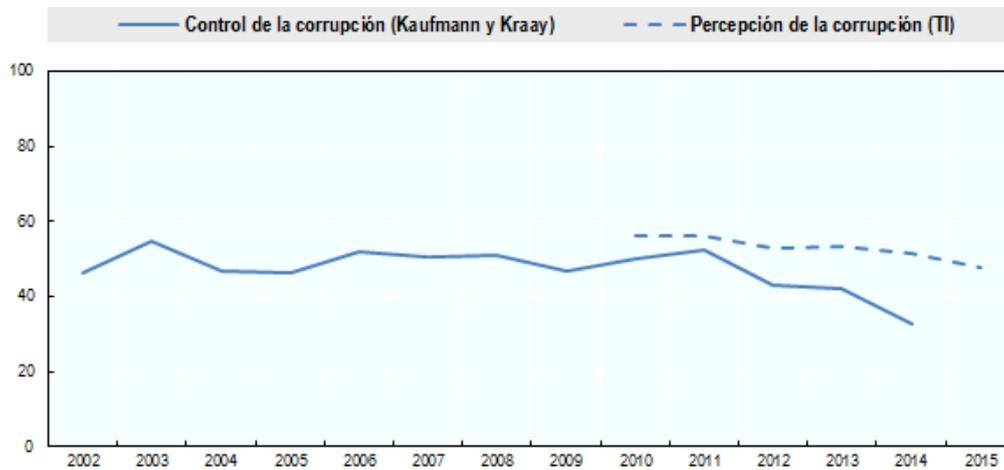
Fuente: OCDE (2015), "Recommendation of the Council on Public Procurement" [Recomendaciones del Consejo sobre Contrataciones Públicas], <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> (consultado el 24 de abril, 2017).

Si bien el concepto de integridad está sujeto a distintas definiciones, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública (2017a) define la integridad pública como "la alineación consistente a, y el cumplimiento de, valores, principios y normas compartidos para mantener y dar prioridad a los intereses públicos en el sector público". En el contexto de la contratación pública, la integridad del sistema implica que (la siguiente no es una lista exhaustiva):

- Los procedimientos de contratación sean transparentes y promuevan un trato justo y equitativo a los licitantes.
- Los recursos públicos vinculados a la contratación pública se utilicen de acuerdo con los fines previstos.
- La conducta de los funcionarios encargados de las compras esté en línea con el propósito público de su organismo.
- Existan sistemas para impugnar resoluciones de contrataciones, garantizar la rendición de cuentas y promover el escrutinio público (OCDE, 2007).

La lucha contra la corrupción es un tema importante en el Perú y es una batalla que tiene eco en muchos indicadores internacionales, así como en estudios nacionales. Los índices mundiales de corrupción muestran un reciente aumento en el nivel de corrupción percibido en el Perú. Según Kaufmann y Kraay (2017), Perú ocupa el puesto 141 de 209 países, en términos de control de corrupción. La Gráfica 8.1 muestra la calificación del Perú en términos relativos, donde 100 representa el rango más alto y 0 el más bajo.² La calificación relativa del país ha disminuido en los últimos años: según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), Perú estaba en el puesto 88 de 168 países en 2015 y descendió en términos de puntuación.

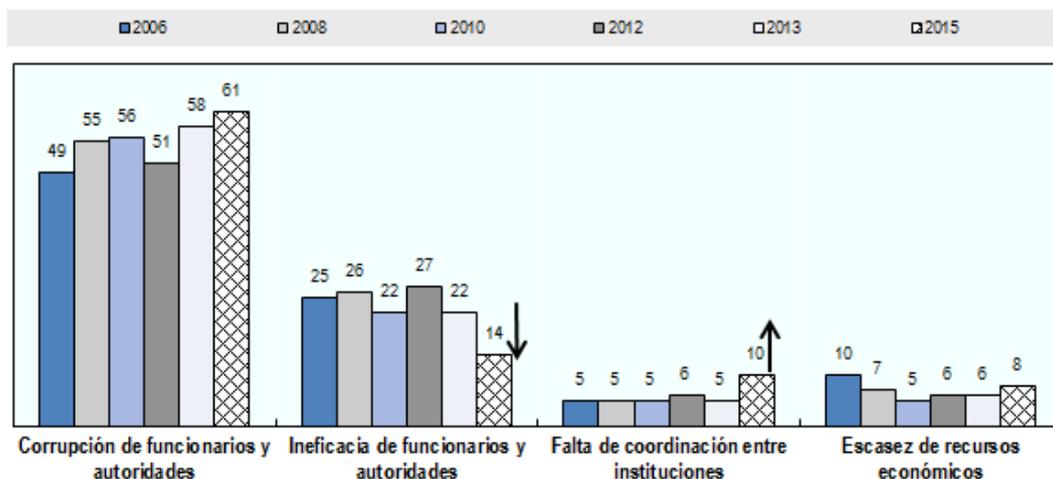
Gráfica 8.1. Reciente disminución en la clasificación del Perú en niveles percibidos de corrupción



Fuente: Basado en TI (2014a), "Corruption Perceptions Index 2014: Results " [Resultado de los Índices de Percepción de Corrupción], www.transparency.org/cpi2014/results (consultado el 24 de abril de 2017) y Kaufmann, D. y A. Kraay (2017), "World Governance Indicators ", [Indicadores de Gobernanza Mundial] The World Bank Group, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (consultado el 24 de abril de 2017).

El sistema de contratación pública en el Perú no está exento de riesgos de corrupción e integridad. Según un estudio publicado por el Ministerio de Justicia del Perú, en 2008 los casos de corrupción relacionados con contratación pública representaron hasta el 30% del monto total de las contrataciones públicas (OCDE, 2010). Más aún, el resultado de la encuesta general de población realizada por Proética, capítulo peruano de *Transparency International*, mostró que la corrupción de funcionarios y autoridades se percibe, por mucho, como el principal problema del estado peruano y la ciudadanía están cada vez más preocupada. (Gráfica 8.2)

Gráfica 8.2. Principales problemas del Perú



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

8.1. Proporcionar un sistema de integridad nacional más consistente y coherente - y una gestión más sólida de conflictos de intereses - en la contratación pública

8.1.1. Fortalecer el compromiso de alto nivel en la lucha contra la corrupción

Perú puede fortalecer su compromiso de alto nivel en la lucha contra la corrupción desarrollando una estrategia específica de integridad para la contratación pública.

Reconociendo la gravedad de la corrupción en el Perú y los impactos negativos que esto conlleva, durante la década pasada se implementaron una serie de reformas, con las cuales se han alcanzado importantes avances en el marco de la integridad. En particular, el procedimiento de reforma dio un gran paso adelante con la creación de la Comisión de Alto Nivel Contra la Corrupción (CAN) en 2010, mediante Decreto Supremo N° 016-2010-PCM. La creación de la CAN fue confirmada en 2016 por la Ley N° 29976.

El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, planteaba la construcción de un país libre de corrupción, con una administración pública eficaz, honesta e inclusiva y una ciudadanía en la que prevaleciera una cultura de valores éticos. Esta visión también contemplaba un objetivo general – un estado transparente que promoviera la probidad en actos públicos y privados y asegurara la prevención, investigación, control y sanción de la corrupción en todos los niveles (Cuadro 8.2). Los principios, deberes éticos y prohibiciones establecidos en el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción son muy relevantes para la contratación pública y, por lo tanto, deben integrarse de manera coherente en sus actividades y funcionarios.

Cuadro 8.2. Breve resumen del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción de Perú

- Objetivo 1. Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción
- Objetivo 2. Prevención eficaz de corrupción
- Objetivo 3. Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial
- Objetivo 4. Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción
- Objetivo 5. Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción

Fuente: CAN (2013), *Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016*, <http://can.pcm.gob.pe/planes-anticorruptcion/plan-nacional-de-lucha-contra-la-corruptcion-2012-2016/> (consultado el 24 de abril, 2017).

La contratación pública es compleja, representa una gran cantidad de contratos, en términos de número y valor, e involucra a numerosos actores en sus diferentes etapas, con diferentes intereses. El nuevo marco regulatorio³ podría plantear inquietudes respecto a las infracciones de integridad derivadas del incremento de facultades discrecionales de los funcionarios de contrataciones. Por otra parte, tales preocupaciones no pueden ser atenuadas por el hecho de que las disposiciones relativas a gestión de conflictos de intereses sean aplicables a todos los contratos de contratación pública, independientemente de su monto. El nuevo marco contempla la contratación directa y un aumento al umbral de aplicación de la Ley, de transacciones superiores a 3 UIT (Unidad Impositiva Tributaria) a aquellas superiores a 8 UIT. Elevar el umbral puede contribuir a mejorar la eficacia de los procedimientos, permitiendo a la autoridad contratante llevar a cabo su trabajo en un plazo más corto y disminuir los costos administrativos, pero también puede utilizarse para mantener la dimensión de la contratación, o los contratos, por abajo del umbral para evitar una licitación abierta. Algunos estudios, tales como Coviello,

Guglielmo y Spagnolo (2014) y Palguta y Pertold (2014), proporcionan evidencia empírica sobre la manipulación del umbral.

Un estudio realizado en 2014 por el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) ha demostrado que los contratos inferiores a 8 UIT durante 2011-13, representaron una pequeña parte del volumen de contrataciones en Perú. Dichos contratos fueron mayoritariamente suscritos por entidades públicas locales. Sin embargo, el estudio también concluyó que en 2013, entre 50% y 100% de los contratos, correspondientes a 320 entidades, tenían valores de referencia iguales o inferiores a 8 UIT (OSCE, 2014). En este sentido, el incremento al umbral introducido por el nuevo marco regulatorio requeriría evaluar y gestionar los posibles riesgos que de ello se deriven.

Las recientes modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225, en virtud del Decreto Legislativo 1341, establecen que la inscripción en el RNP es por tiempo indefinido. Los principios que rigen la contratación pública, establecidos en el artículo 2 de la ley, incluyen un principio de integridad: "La conducta de los participantes en cualquier fase del procedimiento de contratación es guiada por la honestidad y la veracidad, evitando cualquier práctica inadecuada que, si se produce, debe ser comunicada a las autoridades competentes de manera directa y oportuna".

El desarrollo de un plan nacional anticorrupción específico para la contratación pública afirmaría el compromiso nacional de alto nivel en la lucha contra la corrupción en la este campo, reconociendo las áreas y actividades específicas que son vulnerables a riesgos de corrupción e infracciones de integridad. Los formuladores de políticas del Perú pueden considerar desarrollar un plan o estrategia nacional para frenar la corrupción y mantener un alto nivel de integridad en la contratación pública, en línea con el Plan Nacional Contra la Corrupción. Por ejemplo, el Plan Anticorrupción del Reino Unido incluye acciones específicas relacionadas con contratación pública, que reflejan las prioridades y riesgos del sistema de contratación pública en el país (Cuadro 8.3).

Cuadro 8.3. Plan Anticorrupción del Reino Unido - Contrataciones

4.35 Durante el procedimiento de adjudicación de contratos del sector público, el gobierno y sus funcionarios, tanto a nivel local como nacional, corren el riesgo de ser blanco de delincuentes que buscan corromper los sistemas de contratación para obtener ganancias monetarias. El Gobierno está comprometido con prevenir, identificar y combatir la corrupción en la contratación pública. Prevenir y detectar irregularidades es parte de una gobernanza y administración pública más amplia, necesaria para proteger las finanzas públicas.

Transparencia

4.36 El requisito de transparencia y publicación de contratos adjudicados, establecido por el gobierno, desincentiva oportunidades de corrupción, entre otros beneficios.

La obligación de publicar requisitos y contratos (por ejemplo, el portal "*Contracts Finder*" [localizador de contratos]), así como mejoras para fomentar la competencia, innovación y acceso de las Pyme a la contratación pública, favorecen la transparencia y desalienta irregularidades.

Exclusión de proveedores

4.37 Las Directrices del Parlamento Europeo sobre Contratación Pública contienen normas específicas que exigen la exclusión de proveedores declarados culpables de diversos delitos, entre ellos fraude, soborno y corrupción. Esta exclusión incluye personas con "poder de decisión, representación o control" sobre el proveedor en cuestión. Los proveedores pueden ser excluidos por otros motivos, incluyendo conducta profesional indebida grave y delitos que no obligan a la exclusión. El delito de no impedir sobornos (s7. Ley Anti Soborno del 2010) es una causal discrecional de exclusión. La nueva directriz modernizada de contratación pública actualiza las causales de exclusión obligatorias y discrecionales y contempla suspender la exclusión en caso que un proveedor se redima a sí mismo. El Gobierno considerará adoptar medidas adicionales para garantizar que los adjudicadores tengan fácil acceso a la información, en caso de que los proveedores hayan sido sentenciados por delitos que impliquen su exclusión de contratos públicos.

4.38 Los términos contractuales estándar, emitidos por la Oficina del Gabinete en marzo y abril de 2014, (tal como en contratos modelo anteriores) incluyen disposiciones específicas para hacer frente a la corrupción y cuestiones conexas, incluyendo la rescisión de contratos.

Acción 22. La Oficina del Gabinete estará encargada de liderar la implementación de las nuevas Directrices Europeas de Contratación Pública. La transposición prevista de las directrices de contratación pública (en el primer trimestre de 2015) y la directriz sobre servicios públicos y "concesiones" (a continuación) - Protección

Acción 23. La Oficina del Gabinete deberá evaluar las medidas adicionales requeridas para dar a conocer nombres de proveedores excluidos de contratos públicos, incluyendo su viabilidad, ventajas y desventajas potenciales de un proveedor registrado o excluido (en agosto de 2015) - Proteger

Fuente: *Government of the United Kingdom (2014), UK Anti-Corruption Plan*, [Gobierno del Reino Unido, Plan Anticorrupción del Reino Unido]

www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf [bajo los términos de la Licencia de Gobierno Abierto v3.0] (consultado el 24 abril, 2017).

Al elaborar un plan nacional, el Consejo Multisectorial de Monitoreo de Contrataciones Públicas, cuya composición y mandato se describe en el Capítulo 6, puede ayudar a analizar riesgos y determinar prioridades nacionales relacionadas con la contratación pública. Si bien sus actividades deben ser definidas cuidadosamente, a fin de no aumentar la carga de tareas duplicadas, el consejo puede

colaborar con las autoridades pertinentes para vincular las bases de datos existentes a fin de utilizar la información disponible. Esto puede sustentar un enfoque holístico e integral para detectar y analizar posibles casos de fraude, colusión y corrupción en procedimientos de contratación pública. En su desarrollo, Perú podría beneficiarse específicamente de ubicar las causas sistémicas del trato injusto a empresas y de corrupción y compartir sus conclusiones con el público y las autoridades públicas pertinentes.

8.1.2. Un código de ética para funcionarios de contratación pública

Perú puede considerar elaborar un código de ética para funcionarios de contratación pública.

Es bien sabido que las normas de conducta son esenciales para orientar el comportamiento de los funcionarios, alineados con los fines públicos del organismo en el que se desempeñan. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública reconoce la necesidad fundamental de establecer normas de integridad que "no se centren en normas mínimas, sino que promuevan altos estándares de conducta, buena gobernanza, adhesión a los valores del servicio público y una cultura abierta que propicie e incentive el aprendizaje", para generar una administración pública más limpia. Gracias a su enfoque conciso, naturaleza flexible y lenguaje sencillo, los códigos de conducta han demostrado ser fundamentales para promover la integridad. Proporcionan un punto de referencia claro para un comportamiento aceptable y normas éticas con base en las cuales el personal y la propia institución deben rendir cuentas.

En 2002, Perú promulgó el Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815), que establece un conjunto de principios, deberes éticos y prohibiciones aplicables a los funcionarios de dependencias de la administración pública en todos los niveles. La ley regula la gestión de conflictos de intereses - el artículo 8 específicamente prohíbe mantener relaciones o situaciones en las que el interés personal, laboral, económico o financiero de un funcionario pudiera estar en conflicto con el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Además, la Ley N° 30057 sobre la función pública y su regulación también contribuye a definir el comportamiento de los funcionarios en situaciones de conflicto de intereses. Específicamente, el artículo 39 de la ley define sus funciones, que incluyen, entre otras:

- b) El interés del Estado debe estar por encima de sus propios intereses.
- g) Actuar con imparcialidad y neutralidad política.
- h) No participar o intervenir, directamente o con la ayuda de otras personas, en contratos con la entidad o cualquier otra entidad pública en la que el funcionario, su cónyuge o algún pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad, tenga intereses.

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en virtud del cual se aprobó el Reglamento de la Ley N° 30057 sobre función pública, incluye las siguientes prohibiciones:

- b) Intervenir en temas en los que los intereses personales, laborales, económicos o financieros del funcionario pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de sus deberes y capacidades.
- c) Obtener o buscar beneficios o ventajas incorrectas, para sí mismo o para otros, utilizando su posición, autoridad, influencia o señales de influencia.

Los servidores públicos del Perú están obligados por el Código de Ética de la Función Pública, definido por la citada ley. Además de este código, las entidades públicas peruanas pueden elaborar sus propios códigos de conducta. Por ejemplo, el OSCE tiene su propio código de conducta⁴ con el propósito de alinear los valores y principios que sus empleados deben respetar, en línea con las funciones de la entidad, respetando el Código de Ética de la Función Pública.

Los funcionarios de contrataciones peruanos están sujetos al Código de Ética de la Función Pública y, en su caso, a los códigos de ética de sus respectivas entidades. Además de regular el comportamiento de los funcionarios con respecto a delitos tales como colusión, apropiación indebida de fondos, corrupción y soborno (como se define en el Código Penal del Perú), el código de ética para funcionarios de contrataciones puede establecer valores y normas de conducta específicos, relativos a su trabajo cotidiano. Esto requeriría definir valores comunes de acuerdo con los valores del servicio público nacional, así como los riesgos intrínsecos del sistema de contratación pública peruana. Por ejemplo, Australia ha definido el principio de probidad en la contratación pública como se indica a continuación (Cuadro 8.4).

Cuadro 8.4. Ética y probidad en la contratación en Australia

Principios

Las decisiones de probidad deben ser:

- i) *Útiles* - Debe utilizarse la probidad para facilitar la discusión de los enfoques actuales de comercialización con los proveedores, con el fin de promover un compromiso genuino..
- ii) *Incluyentes* - Procesos de probidad deben diseñarse para permitir la adopción de enfoques innovadores si es necesario..
- iii) *Hechos a la medida* - Las funciones de probidad se pueden adaptar a las necesidades del negocio e incluyen un espectro amplio, que va desde aprovechar la experiencia interna hasta contratar asesores externos especialistas.
- iv) *Oportunos* - Cada procedimiento individual puede requerir un enfoque diferente. Cuando sea necesario, se deben realizar adecuaciones.

La probidad es la evidencia de un comportamiento ético y puede definirse como una integridad completa y confirmada, rectitud y honestidad en un procedimiento particular.

1. Los principios que sustentan la ética y la probidad en la contratación pública en Australia son:

- i) Los funcionarios deben actuar de manera ética, de conformidad con los Valores del Servicio Público Australianos (establecidos en el artículo 10 de la Ley de Servicio Público de 1999) y el Código de Conducta (establecidos en el artículo 13 de la Ley de Servicio Público de 1999).
- ii) Los funcionarios no deben hacer uso indebido de su posición.
- iii) Los funcionarios deben evitar colocarse en una posición donde exista un potencial de reclamaciones por imparcialidad.
- iv) Los funcionarios no deben aceptar atenciones, regalos o beneficios de ningún proveedor potencial.
- v) Las dependencias no deben buscar beneficiarse de prácticas de proveedores que puedan ser deshonestas, poco éticas o inseguras.
- vi) Todas las licitaciones deben ser evaluadas equitativamente. Esto significa que todos los licitantes deben ser tratados equitativamente - no significa necesariamente que sean tratados igual.
- vii) Los conflictos de intereses deben ser manejados apropiadamente.

Cuadro 8.4. **Ética y probidad en la contrataciones en Australia** (*continuación*)

- viii) Los requisitos de probidad y de conflicto de intereses deben implementarse a través de medidas apropiadas y proporcionadas, basadas en principios sólidos de gestión del riesgo.
 - ix) Se cumple mejor con el principio de calidad-precio por medio de medidas de probidad eficaces, que no excluyen a proveedores por razones inconsecuentes.
 - x) La información confidencial debe ser tratada adecuadamente, durante y después de un procedimiento de contratación.
 - xi) Sólo se deben nombrar especialistas en probidad externos cuando la naturaleza de la contratación lo justifique.
2. Se debe hacer uso de mecanismos que aseguren la probidad en los procedimientos de contratación de manera sensata, adaptando la gestión de temas de probidad a cada procedimiento individual.
3. Es importante destacar que no se debe utilizar la probidad como justificación para evitar discusiones razonables con proveedores potenciales durante una licitación. Los funcionarios pueden discutir ofertas vigentes en el mercado, con posibles proveedores. El nivel de detalle y procedimiento para proporcionar información debe ser proporcional al riesgo de la contratación. El nivel de riesgo de la contratación determinará la manera en que los funcionarios se relacionen con proveedores potenciales:
- i) Los funcionarios pueden discutir la contratación con proveedores potenciales para procedimientos de menor riesgo (por ejemplo, contrataciones de bajo costo y complejidad, que se ejecutan a través de licitaciones selectivas), de acuerdo con los principios de probidad anteriores. Este procedimiento puede ser realizado por el funcionario de contrataciones con requisitos limitados para procedimientos de probidad formales o rígidos. La información puede ser discutida en una reunión o por teléfono o por escrito, cuando sea necesario. (por ejemplo, correo electrónico). Cualquier información proporcionada al proveedor potencial que sea útil para otros proveedores potenciales debe ser proporcionada a ellos también, omitiendo información confidencial.
 - ii) En caso de un riesgo más elevado (por lo general, contratos de mayor costo y complejidad mediante licitación abierta), se debe ser más riguroso en el trato con proveedores. Esto puede incluir procedimientos para gestionar solicitudes de proveedores, funciones específicas de probidad y consultas a expertos adicionales, cuando sea necesario.

Fuente: Australian Government Department of Finance [Departamento de Finanzas del Gobierno de Australia] (2014), “Ethics and probity in procurement”, [Ética y probidad en la contratación] www.finance.gov.au/procurement/procurement-policy-and-guidance/buying/accountability-and-transparency/ethics-and-probity/principles.html (consultado el 24 de abril, 2017).

Dado que la profesión de funcionario de contratación pública está expuesta a riesgos comunes de integridad en la elaboración, diseño, implementación y monitoreo de procedimientos de contrataciones, Perú puede beneficiarse de elaborar un código de ética para funcionarios de contratación pública (véase también OCDE, 2017b). Dicho código ayudaría a hacer más eficiente el desempeño de los funcionarios de contratación pública que se enfrenten a riesgos de integridad en el ejercicio de su profesión.

Además, el Perú puede aprovechar al máximo sus beneficios al hacerlo extensivo a todas las partes involucradas en el ciclo de contratación pública, como es el caso del Código de Conducta para Contrataciones en Canadá, que es aplicable tanto a servidores públicos como a proveedores (Cuadro 8.5). El Código de Práctica para Contrataciones del Gobierno de Nueva Gales del Sur en Australia ofrece otro ejemplo del código propuesto. No se limita a comportamientos éticos, sino que describe la

manera en que el gobierno debe llevar a cabo sus actividades de contratación, en su interacción con el sector privado (Cuadro 8.6). No sólo establece normas de comportamiento, sino que proporciona requisitos específicos de práctica, así como orientación sobre la elaboración de informes y manejo de infracciones al código.

Cuadro 8.5. Código de Conducta para Contrataciones en Canadá

El gobierno de Canadá es responsable de conservar la confianza de proveedores y el público canadiense en el sistema de contrataciones, realizando contrataciones de manera responsable, ética y transparente.

El Código de Conducta para Contrataciones ayudará al gobierno a cumplir con su compromiso de reformar las contrataciones, asegurando mayor transparencia, responsabilidad y los más altos estándares de conducta ética. El código consolida los requisitos legales, regulatorios y normativos existentes en el gobierno, en una declaración concisa y transparente de expectativas que el gobierno tiene de sus empleados y proveedores.

El Código de Conducta para Contrataciones proporciona a los involucrados en el ciclo de contrataciones - servidores públicos y proveedores por igual - una declaración clara de expectativas mutuas para asegurar un entendimiento entre las partes involucradas en la contratación.

El código refleja la política del gobierno de Canadá y se inserta en los principios establecidos en la Ley de Administración Financiera y en la Ley Federal de Responsabilidades. Consolida las medidas del gobierno federal sobre conflicto de intereses, post empleo y anticorrupción, así como otros requisitos legislativos y normativos específicamente relacionados con contrataciones. Este código pretende resumir la legislación existente, al proporcionar un punto de referencia único sobre responsabilidades y obligaciones clave para servidores públicos y proveedores. Además, describe inconformidades de los proveedores y garantías procesales. El gobierno espera que todos los involucrados en el ciclo de contrataciones acaten las disposiciones de dicho código.

Fuente: PWGSC (2016), “The Context and Purpose of the Code”, [Contexto y propósito del Código] www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html (consultado el 24 de abril, 2017).

Cuadro 8.6. Código de Prácticas para Contrataciones del Gobierno de Nueva Gales del Sur, Australia

El Gobierno de Nueva Gales del Sur busca que sus actividades de contratación alcancen la mejor relación calidad-precio en la adjudicación de fondos públicos, dentro de un marco de justicia, probidad y transparencia. Para alcanzar este objetivo, el Gobierno

- i) ha establecido responsabilidades y normas de conducta esperados de los actores involucrados en actividades de contratación, tal como se describen en este Código de Prácticas.
- ii) adjudicará contratos a proveedores de servicios que cumplan con los requisitos establecidos en el Código, y
- iii) solicita a otras partes interesadas de la industria, tales como organizaciones patronales, asociaciones industriales y sindicatos, que apoyen y respeten el Código de Prácticas.

Cuadro 8.6. Código de Prácticas para Contrataciones del Gobierno de Nueva Gales del Sur, Australia (continuación)

Normas de Conducta

Honestidad e imparcialidad: Las partes se comportarán con honestidad e imparcialidad en todas las actividades de contratación y de negocios.

Rendición de cuentas y transparencia: El procedimiento de adjudicación de contratos para proyectos gubernamentales será abierto, claro y justificable.

Sin conflicto de intereses: Cualquier parte involucrada que tenga un posible conflicto de intereses declarará y atenderá dicho interés tan pronto como el conflicto sea conocido por la parte.

Estado de derecho: Las partes cumplirán con todas las obligaciones legales.

Sin prácticas anticompetitivas: Las Partes no participarán en prácticas anticompetitivas.

Sin ventajas indebidas: Las Partes no participarán en prácticas que tengan por objeto dar a una parte una ventaja indebida sobre otra.

Intención de proceder: Las partes no solicitarán, ni presentarán licitaciones sin la firme intención y capacidad de proceder con la suscripción de un contrato.

Cooperación: Las partes mantendrán relaciones comerciales basadas en una comunicación abierta y efectiva, respeto y confianza, y adoptarán un enfoque de no confrontación en la resolución de disputas.

Fuente: Excerpt from Government of New South Wales (2016), Code of Practice for Procurement, [Extracto del Código de Prácticas para Contratación del Gobierno de Nueva Gales del Sur] www.procurepoint.nsw.gov.au/system/files/documents/gc21_edition_2_conditions_of_tendering_updated_2016_04_21.docx (consultado el 25 de abril, 2017).

8.1.3. Adoptar un enfoque equilibrado para la gestión de disputas

Perú puede beneficiarse de adoptar un enfoque equilibrado en la gestión de conflictos de intereses en contratación pública con el fin de impulsar la eficiencia y hacer posible una cultura de integridad.

La naturaleza cambiante y en crecimiento de la relación entre los sectores público, empresarial y sin fines de lucro, llama la atención sobre las situaciones de conflicto de intereses. En particular en el contexto de la contratación pública, dichas situaciones tienen importantes repercusiones en los principios fundamentales de contratación pública, tales como transparencia, competencia justa e igualdad de trato a licitantes.

El conflicto de intereses no implica corrupción ipso facto, sin embargo puede resultar en corrupción si no se identifica, evita y gestiona adecuadamente. Los países miembros de la OCDE han implementado diferentes enfoques para reflejar los ambientes de sus respectivos países, pero se pueden distinguir dos enfoques básicos que usualmente se implementan simultáneamente: el enfoque descriptivo y el enfoque prescriptivo. El enfoque descriptivo define el conflicto de intereses en términos generales y proporciona a los funcionarios las características generales del fenómeno, mientras que el enfoque prescriptivo define una serie de situaciones específicas que se consideran incompatibles con la función pública, o en conflicto con el interés público y obligaciones oficiales.

En el Perú, existen diversas disposiciones que regulan los conflictos de intereses de funcionarios y están incorporadas a diversas leyes y reglamentos (Tabla 8.2), mientras que la Ley del Código Nacional de Ética, junto con los manuales de la CAN, define lo que constituye un conflicto de intereses por medio de las características generales del fenómeno.

Tabla 8.2. **Leyes primarias clave que establecen la política de conflicto de intereses en Perú**

Disposición legal	Descripción
Constitución Política del Perú, artículo 126	Se prohíbe a los ministros ocupar otro cargo público, excepto puestos legislativos. Se prohíbe a los ministros ejercer una actividad lucrativa o participar en la administración de empresas o asociaciones privadas en las que tengan un interés personal.
Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, artículo 8	Los servidores públicos tienen prohibido tener conflictos de intereses: conservar relaciones o aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de sus deberes y funciones de su cargo.
Ley N° 26771, en virtud de la cual se establece la prohibición de ejercer la facultad de nombrar y reclutar en el sector público en casos de parentesco, artículo 1	Funcionarios, directivos y personal de confianza de las entidades y organismos públicos conformantes del Sector Público Nacional, así como de empresas del Estado, que gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el procedimiento de selección, se encuentran prohibidos de ejercer dicha facultad en su entidad respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y por razón de matrimonio.
La Ley N° 27588 establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios del sector públicos y servidores públicos, así como aquellos que prestan servicio al gobierno en virtud de cualquier acuerdo contractual	Directores, titulares, altos funcionarios, miembros de consejos consultivos, tribunales administrativos, comités y otros órganos colegiados que cumplan una función pública o encargo del Estado, directores de empresas estatales o representantes del directorio, así como funcionarios que hayan tenido acceso a información privilegiada o relevante, o cuya opinión sea determinante en la toma de decisiones, para empresas o instituciones privadas dentro del área específica de su administración pública, tiene prohibido lo siguiente, hasta un año después de la conclusión de la relación: <ol style="list-style-type: none"> 1) prestar servicios en dichas entidades bajo cualquier modalidad 2) aceptar representaciones remuneradas 3) formar parte de la junta de directores. 4) adquirir acciones o participaciones de dichas entidades, sus subsidiarias con las que pudiera tener vinculación económica, directa o indirecta. 5) suscribir contratos civiles o comerciales con dichas entidades 6) desempeñarse como abogados, apoderados, asesores, patrocinadores, peritos o árbitros de particulares en procedimientos con distribuciones públicas en las cuales prestan sus servicios, mientras ejercen el cargo o cumplen el encargo conferido, salvo en causa propia, de su cónyuge, padres o hijos menores de edad. Estas restricciones subsistirán permanentemente con respecto a causas o asuntos específicos en los que hayan participado directamente.
Ley N° 28024, regulación de cabildeo en la administración pública	La Ley 28024 contiene una serie de disposiciones relativas a situaciones de conflicto de intereses e incompatibilidades que impiden representar a un grupo de interés. Los funcionarios no están autorizados a realizar actividades de cabildeo mientras estén en funciones y durante 12 meses posteriores a su salida. Las exclusiones también incluyen a: personas físicas y jurídicas que participen en órganos colegiados de la administración pública, propietarios y directores de medios nacionales o internacionales y familiares de funcionarios, cuando la actividad de cabildeo se refiera a áreas de competencia del funcionario.
Ley N° 30225, contratación pública	La ley regula el procedimiento de contratación y prohíbe a ciertos funcionarios y ex funcionarios, durante un periodo de 12 meses, y a familiares y proveedores que pudieran incurrir en una situación de conflicto de intereses, participar en cualquier procedimiento de contratación.

Fuente: Adaptado de OCDE (2017b), *OCDE Integrity Review of Peru: Enhancing public sector integrity for inclusive growth*, OECD Public Governance Reviews, [Reforzando la integridad del sector público para el crecimiento inclusivo] OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271029-en>.

Más aún, la nueva Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento definen los supuestos en que los conflictos de intereses amenazan la integridad de los procedimientos de contratación pública y establecen las prohibiciones correspondientes (Cuadro 8.7).

Cuadro 8.7. Disposiciones sobre conflicto de intereses incluidas inicialmente en la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225) y su reglamento

En su artículo 11, la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225) prohíbe que las siguientes personas físicas o jurídicas participen, presenten licitaciones o suscriban contratos, independientemente del régimen de contratación pública que se aplique:

- a) El Presidente y los Vicepresidentes de la República, Congresistas de la República, ministros y viceministros de Estado, jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República, titulares y miembros de la entidad colegiada de órganos constitucionales autónomos, en todos los procedimientos de contratación pública, hasta 12 meses después de haber dejado el cargo
- b) Los presidentes, vicepresidentes y asesores de gobiernos regionales, en las regiones del país, hasta 12 meses después de haber dejado el cargo
- c) Jueces de los tribunales supremos de justicia, alcaldes y concejales dentro de su jurisdicción, hasta 12 meses después de haber dejado el cargo
- d) Titulares de instituciones públicas o entidades del poder ejecutivo, directores, gerentes y empleados de empresas estatales, funcionarios, empleados de confianza y servidores públicos, de acuerdo con la ley especial en la materia, dentro de la entidad a la que pertenecen
- e) Personas físicas o jurídicas que intervengan directamente en la definición de características técnicas y de valor estimado, en la elaboración de documentación de licitación, en la selección y evaluación de ofertas en procedimientos de licitación, en la autorización de pagos por contratos derivados de dicho procedimiento, salvo contratos de supervisión, en el procedimiento de contrataciones correspondiente
- f) El cónyuge o socio o miembros de la familia hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad, dentro del alcance y plazo establecidos para personas especificadas en los párrafos anteriores
- g) Personas jurídicas en cuyo capital o capital social pudiera tener o pudiera haber tenido una participación superior al 5%, dentro de los 12 meses anteriores a la contratación propuesta, en el ámbito y plazo establecidos para personas especificadas en los párrafos anteriores
- h) Personas jurídicas sin fines de lucro en las que puedan participar o haber participado como socios o miembros del directorio, dentro de los 12 meses anteriores a la notificación del contrato propuesto, en el ámbito y plazo establecidos para personas especificadas en los párrafos anteriores
- i) Las personas jurídicas cuyos miembros de sus órganos administrativos, apoderados o representantes legales correspondan a las personas especificadas en los párrafos anteriores. La misma prohibición se extiende a personas físicas que tengan como apoderados o representantes a personas especificadas en los párrafos anteriores, en el ámbito y plazo establecidos para personas especificadas en los párrafos anteriores.
- j) Personas físicas o jurídicas actualmente sancionadas administrativamente con una inhabilitación temporal o permanente para ejercer su derecho a participar en licitaciones y suscribir contratos con entidades, de conformidad con lo dispuesto en este reglamento y sus normas de aplicación.
- k) Personas jurídicas cuyos socios, accionistas, titulares de capital social, miembros de órganos administrativos, apoderados o representantes legales sean o puedan haber sido parte, en los últimos 12 meses a partir de la fecha en que se impuso la sanción, de personas jurídicas sancionadas administrativamente con descalificación temporal o permanente para participar en procedimientos de licitación y contratar con el estado, o quienes, habiendo actuado como persona física, puedan haber sido sancionados por la misma infracción, de acuerdo con los criterios especificados en este decreto legislativo y sus reglas de aplicación. En caso de socios, accionistas y titulares de capital social, este impedimento será aplicable siempre y cuando la participación supere 5% del capital social o patrimonial, durante la vigencia de la sanción.

Cuadro 8.7. Disposiciones sobre conflicto de intereses incluidas inicialmente en la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225) y su reglamento (continuación)

El artículo 24 del reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225) establece límites adicionales a los funcionarios que no pueden ser parte del comité de selección debido a los altos riesgos de conflicto de intereses que pudieran surgir con su participación:

- a) El titular de la entidad
- b) Todos los servidores públicos que tengan atribuciones de control o fiscalización, tales como regidores, consejeros regionales, directores de empresas y auditores, entre otros, salvo cuando el servidor del órgano de Control Institucional de la Entidad sea un miembro con conocimiento técnico en el objeto de la contratación.
- c) Los servidores que por disposición normativa o por delegación hayan aprobado el expediente de contratación, designado el comité de selección, aprobado los documentos del procedimiento de selección o tengan las facultades para resolver el recurso de apelación.

El artículo 248 del mismo reglamento añade las siguientes limitaciones a los participantes, licitantes o adjudicatarios:

- a) Las personas condenadas mediante resolución consentida o ejecutoria por delitos de extorsión, peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y actos ilícitos en remates, licitaciones y concursos públicos, así como personas jurídicas cuyos representantes legales sean sentenciados mediante resolución consentida o ejecutoria por los mismos delitos.
- b) Personas jurídicas que cuenten con dos o más socios comunes, acciones, participaciones o aportaciones superiores al 5% del capital social en cada uno de los participantes en un mismo procedimiento de selección
- c) Idéntica disposición es aplicable cuando una persona física con inscripción vigente en el RNP tenga acciones, participaciones o aportaciones iguales o superiores al cinco por ciento (5%) del capital social de una o más personas jurídicas con inscripción vigente en el RNP.
- d) Las personas físicas o jurídicas a través de las cuales, por razón de las personas que las representan, constituyen o por alguna otra circunstancia comprobable, son continuación, derivación, sucesión o testamento de otra persona impedida, independientemente de la forma jurídica empleada para eludir dicha condición, tal como fusión, escisión, transformación o cualquier otra figura jurídica que se le asemeje.

La duodécima Disposición Final del Reglamento de la Ley N° 30225 detalla aspectos relativos al inciso (k) del artículo 11 de la Ley N° 30225. Establece a las siguientes como personas jurídicas inhabilitadas para intervenir como participante, postor o adjudicatario:

- a) Personas jurídicas cuyos miembros hayan sido descalificados de participar en procedimientos de licitación y contratación con entidades públicas
- b) Personas jurídicas cuyos socios, accionistas, participantes, titulares, integrantes de órganos de administración, apoderados o representantes legales formen o hayan formado parte, en los últimos doce meses (12) de ser impuesta la sanción, de personas jurídicas sancionadas administrativamente con inhabilitación temporal o permanente de participar en procedimiento de selección y contratación con el Estado.

El término "miembros" se refiere a integrantes de los consejos de administración, apoderados o representantes legales, así como asociados y accionistas o titulares, siempre que la participación supere 5% del capital o de los activos.

También aplica a personas físicas y jurídicas que al momento de imponer la sanción o durante doce meses (12) antes de haber sido impuesta la sanción, hayan actuado como miembros de la persona jurídica sancionada administrativamente con inhabilitación temporal o permanente para participar en procedimiento de selección y contratación con el Estado.

Cuadro 8.7. Disposiciones sobre conflicto de intereses incluidas inicialmente en la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225) y su reglamento (continuación)

La decimotercera Disposición Final del Reglamento de la Ley N° 30225 detalla los aspectos relativos al inciso (d) del artículo 11 de la Ley N° 30225, al establecer que los trabajadores de empresas públicas y funcionarios incluidos en la prohibición son los que, en virtud de su puesto o las funciones que desempeñan, tienen alguna influencia, poder de decisión o información privilegiada sobre el procedimiento de contratación.

Fuente: Ley N° 30225 sobre Contrataciones del Estado y su Reglamento, modificada por Decreto Legislativo N° 1341 en enero de 2017.

Las modificaciones introducidas en el artículo 11 de la Ley de Contratación del Estado N° 30225 por Decreto Legislativo N° 1341, aprobada en enero de 2017, hizo algunas disposiciones menos restrictivas e incluyó prohibiciones adicionales. En particular, el nuevo inciso (h) basado en el anterior inciso (f) de dicho artículo, limitaba a los miembros de una familia hasta el segundo grado de consanguinidad, mientras que en el inciso anterior era el cuarto grado y el nuevo inciso, basado en el inciso (g) anterior contempla la participación de personas jurídicas con participación superior a 30% del capital, cuando anteriormente era 5%. Además de disminuir el límite de participación, las nuevas prohibiciones incluyen los nuevos incisos (m), (n) y (o) que establecen la prohibición de participar para personas físicas o jurídicas o sus filiales (a través de la participación de sus representantes legales u otras personas relacionadas) que hayan cometido o hayan confesado haber cometido delitos tales como malversación de fondos o tráfico de influencias, ya sea en el país o en el extranjero. En efecto, las disposiciones enunciadas en las leyes y reglamentos contribuyen a gestionar situaciones de conflicto de intereses en la contratación pública del Perú, al prohibir que determinadas personas participen en la contratación pública.

Estas situaciones se identifican como un riesgo para los funcionarios al servicio del interés público. Sin embargo, la complejidad de la interacción entre el sector público y el sector privado y su naturaleza evolutiva, dan lugar a nuevas situaciones y relaciones que entrañan conflicto de intereses con potenciales amenazas para el interés público. Desde este punto de vista, la lista de prohibiciones no puede ser exhaustiva.

Las Directrices de la OCDE para Gestión de Conflictos de Interese en el Servicio Público, ofrecen opciones de políticas para la resolución o gestión de un conflicto persistente o generalizado (Cuadro 8.8). De hecho, muchos países de la OCDE están utilizando varias de las siguientes opciones, de acuerdo con las situaciones y nivel jerárquico, o el poder de decisión asociado a diferentes puestos. Más adelante en este capítulo se discutirá la divulgación de intereses privados como una herramienta eficaz y proactiva para manejar conflictos de intereses.

Cuadro 8.8. Directrices de la OCDE para Gestión de Conflicto de Intereses en la Administración Pública

Las Directrices de la OCDE para la Gestión de Conflicto de Intereses en el Sector Público establecen el punto de referencia internacional para ayudar a los gobiernos a revisar y desarrollar políticas globales de conflicto de intereses para el sector público.

Las directrices hacen énfasis en la importancia de establecer normas claras sobre lo que se espera de los funcionarios, para hacer frente a situaciones de conflicto de intereses, a fin de proporcionar un enfoque coherente y consistente en la gestión de dichas situaciones. También enumeran opciones para la resolución positiva o manejo de un conflicto continuo o generalizado. Estas opciones pueden incluir una o más estrategias, como por ejemplo:

- i) Desinversión o liquidación de interés por parte del funcionario.
- ii) Recusación del funcionario de participar en un procedimiento de toma de decisiones contaminado.
- iii) Restringir el acceso del funcionario influenciado a determinada información.
- iv) Traslado del funcionario a una función no conflictiva.
- v) Reorganización de deberes y responsabilidades del funcionario.
- vi) Asignación del interés en conflicto en un acuerdo genuino de "confianza ciega".
- vii) Reasignación del servidor público de la función privada en conflicto.
- viii) Dimisión del funcionario del puesto público.

Fuente: OCDE (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, [Gestión de Conflictos de Intereses en la Administración Pública: Lineamientos y Experiencias de Países de la OECD] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>.

El Perú ha elaborado principios éticos para todos los funcionarios y proporciona lineamientos sobre su implementación. Aún más, su sistema legal ha identificado cargos de alto riesgo y situaciones de conflicto de intereses que no pueden participar en la contratación pública. Un sistema desbalanceado en la gestión de conflictos de intereses que dependa en gran medida de prohibiciones, puede tener consecuencias negativas, tanto para la eficiencia del sistema de contratación pública como para una cultura de integridad. Reglas demasiado estrictas pueden incluso llevar a consecuencias indeseables, socavando la motivación y el compromiso de los funcionarios en su lugar de trabajo si reciben la impresión de que se confía poco en ellos o, peor aún, que son intrínsecamente corruptos; estos costos ocultos de control son bien conocidos e investigados (por ejemplo, Falk y Kosfeld, 2006, Lambsdorff, 2015, Anechiarico y Jacobs, 1996). Por ejemplo, un enfoque excesivamente estricto para identificar, prevenir y gestionar conflictos de intereses puede osificar el mercado de contratación pública: puede entrar en conflicto con otros derechos de funcionarios y proveedores involucrados en el mercado, ser contraproducente en la práctica e incluso disuadir a algunas personas de laborar en la administración pública. Lo que se requiere es un enfoque balanceado en donde una carrera de funcionario de contratación pública sea una opción atractiva, y al mismo tiempo generar que la contratación pública sea una oportunidad de negocio atractiva para el sector privado. Esto significaría ofrecer diferentes líneas de acción, no limitadas a restringir la participación de ciertas personas. En este sentido, los formuladores de políticas peruanos pueden considerar evaluar situaciones potenciales, aparentes y reales de conflicto de intereses que pudieran surgir en la contratación pública y prever diferentes líneas de acción, basadas en los riesgos inherentes a diferentes puestos y relaciones. El cuadro 8.9 ilustra un ejemplo de enfoques diferenciados para conflictos de intereses potenciales y existentes.

Cuadro 8.9. Gestión de conflictos de interés durante la evaluación de licitaciones en Australia del Sur

El Departamento de Planeación, Transporte e Infraestructura (DPTI) del Gobierno de Australia del Sur propone diversas formas de abordar situaciones potenciales y sustanciales de conflicto de intereses durante el procedimiento de contratación a través del Marco de Gestión para Contrataciones. El marco establece que el funcionario del DPTI deberá notificar al presidente del panel de evaluación, tan pronto como identifique cualquier situación de aparente conflicto de intereses. A pesar de que los conflictos de intereses potenciales no necesariamente impiden que una persona participe en un procedimiento de evaluación, estos deben ser declarados y pueden ser evaluados de manera independiente.

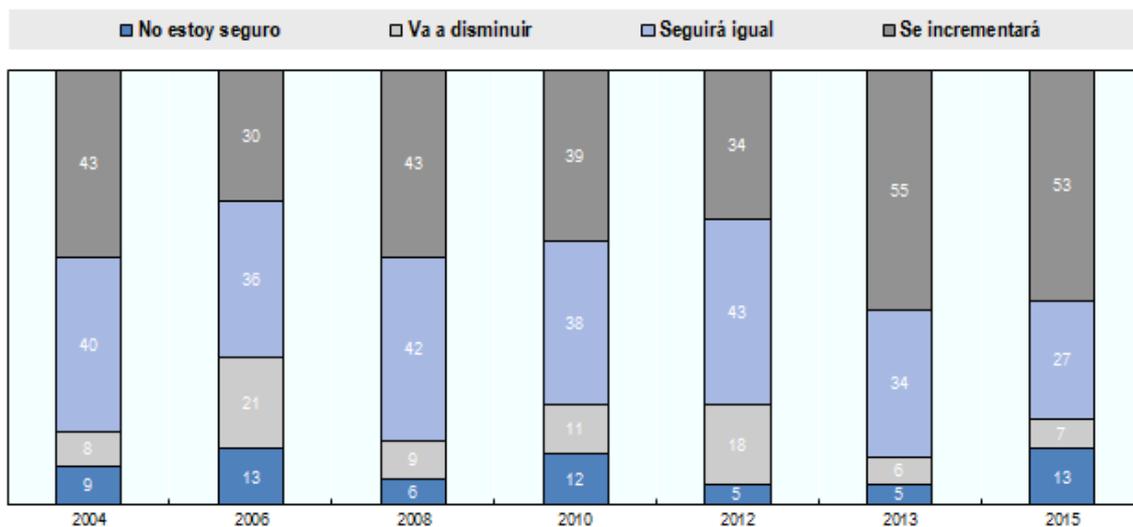
También enumera situaciones que pueden considerarse conflictos de intereses sustanciales de un miembro del personal, en relación con una empresa que presente una licitación. Estas incluyen: i) participación significativa en una pequeña empresa privada licitante; ii) tener un familiar inmediato (p. ej. hijo, hija, pareja, hermano) empleado por una empresa que participa en la licitación, aunque esa persona no esté involucrada en la elaboración de la oferta, y que, el ganar la licitación, tendría un impacto sustancial en la empresa; iii) tener un familiar que esté involucrado en la elaboración de la oferta a ser presentada por una empresa; iv) exhibir un sesgo o parcialidad a favor o en contra de un licitante (ej. debido a eventos ocurridos en un contrato anterior); v) una persona, contratada para ayudar al DPTI en la evaluación, que evalúa a un competidor directo que presenta una oferta; vi) socializar de manera regular con un empleado del licitante involucrado en la elaboración de la oferta; vii) haber recibido regalos, hospitalidad o beneficios similares de un licitante en el período de elaboración de las bases de licitación; viii) haber dejado recientemente el empleo de un licitante; o ix) estar considerando una oferta de empleo en el futuro o algún otro incentivo de un licitante.

Fuente: OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia* [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia]: *Making the Difference [Marcando la diferencia]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

8.2. Incorporar una cultura de integridad en la contratación pública del Perú

No se puede garantizar la integridad en el comportamiento de las partes interesadas en los procedimientos de contratación pública a través de la implementación formal de un marco de integridad, se tiene que complementar con una cultura duradera de integridad. A pesar de las recientes reformas implementadas en el Perú para fortalecer el marco institucional y frenar la corrupción, la ciudadanía percibe que no se ha logrado una mejora satisfactoria. Por ejemplo, en las encuestas nacionales realizadas por Proética, dominó la opinión que el nivel de corrupción aumentará o permanecerá igual durante los próximos cinco años (Figura 8.3).

Gráfica 8.3. Los ciudadanos peruanos consideran que el nivel de corrupción aumentará durante los próximos cinco años



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

La encuesta de opinión pública también mostró un nivel de tolerancia moderado de los peruanos hacia diferentes formas de corrupción, la mayoría de las cuales son relevantes para procedimientos de contratación pública. Por ejemplo, alrededor de 70% de la población dijo que era moderadamente tolerable que los funcionarios favorecieran a familiares y amigos, dar un regalo o dinero para agilizar un procedimiento público, dar "propina" a cambio de perdonar una multa y robar servicios públicos. Para abordar estos desafíos, la siguiente sección menciona las medidas que el Perú puede considerar para generar una cultura de integridad más sólida en la contratación pública.

8.2.1. Lineamientos prácticos sobre integridad y gestión de conflicto de intereses para funcionarios de contratación pública y proveedores

Perú puede considerar proporcionar lineamientos prácticos sobre integridad y gestión de conflicto de intereses a funcionarios de contratación pública y a proveedores.

Proporcionar descripciones claras y realistas de los valores y principios éticos que rigen el comportamiento de los funcionarios les ayudaría a identificar situaciones relevantes y actuar en consecuencia. De hecho, recientemente la Comisión de Alto Nivel Contra la Corrupción elaboró el documento: Principios, Deberes y Prohibiciones Éticas en la Función Pública: Guía para Funcionarios y Servidores del Estado, la cual fue desarrollada recientemente por la Comisión de Alto Nivel Contra la Corrupción para proporcionar una guía a empleados del sector público sobre el alcance y contenido del Código de Ética de la Administración Pública. Dicho documento ilustra situaciones reales a las que pueden enfrentarse los funcionarios, específicamente en casos de prohibiciones. En uno de los casos, un miembro del comité de contrataciones evalúa propuestas, una de las cuales es presentada por una empresa en la que un miembro de su familia tiene participaciones. La guía señala esto como un conflicto de intereses que representa una amenaza al correcto comportamiento de los funcionarios, y por lo tanto está prohibido. Sin embargo, el número y la complejidad de las situaciones que pueden suscitarse

durante las actividades de contratación pública, especialmente en lo que respecta a conflictos de intereses que pudieran constituir una amenaza para la integridad del sistema, exceden en mucho los ejemplos que se proporcionan en el manual.

Tal como se analizó en la sección anterior (Tabla 8.1), existen riesgos intrínsecos de corrupción e infracciones de integridad en las diferentes fases y para los diferentes actores de procedimientos de contratación pública. Estos riesgos intrínsecos también difieren dependiendo de los sistemas legales y regulatorios de cada país. Reconociendo esto, primero es necesario identificar situaciones y cargos riesgosos, en donde se pueda ver comprometida la integridad del sistema, con base en una evaluación de riesgo. Posteriormente, se deben proporcionar y explicar detalladamente las medidas concretas que se pueden adoptar para resolver dichas situaciones, dentro del marco regulatorio del Perú. Perú puede elaborar manuales prácticos o lineamientos para funcionarios de contratación pública, detallando y proporcionando situaciones potenciales en que los valores éticos y principios de servicio público del funcionario pudieran verse comprometidos y proporcionar orientación sobre las medidas que se espera sean adoptadas por las autoridades en tales situaciones. El Cuadro 8.10 ilustra una guía de este tipo, elaborada en Australia.

Cuadro 8.10. Ética, probidad y rendición de cuentas en contrataciones en Queensland, Australia

Además de detallar los principios y valores que los funcionarios de contratación pública deben respetar, las directrices proporcionan ejemplos prácticos de situaciones en que la ética, probidad y rendición de cuentas pueden verse comprometidas y lo que se espera de los funcionarios en tales situaciones. A continuación se incluye un ejemplo.

¿Puede un oficial de contrataciones asistir a un seminario impartido por un licitante?

Es poco probable que la presencia de un funcionario de contrataciones en un seminario público impartido por un proveedor potencial genere un conflicto de intereses. Sin embargo, el funcionario no debe discutir asuntos confidenciales relacionados con el procedimiento de licitación y no debe usar el procedimiento de licitación para obtener un descuento en la cuota de inscripción. Los funcionarios que participan directamente en el procedimiento de licitación deben informar al equipo directivo de la licitación, así como a su propio gerente, y obtener una aprobación por escrito para asistir al seminario.

Fuente: Department of Public Works of Queensland Government (2006) Better Purchasing Guide [Departamento de Obras Públicas del Gobierno de Queensland (2006) Guía para comprar mejor:] Ethics, Probity and Accountability in Procurement, [Ética, Probidad y Rendición de Cuentas en la Contratación] www.hpw.qld.gov.au/SiteCollectionDocuments/ProcurementGuideEthicsProbityAccountability.pdf (consultado el 24 de abril, 2017).

Se puede elaborar dicha directriz y comunicarla a otros actores de la contratación pública, incluyendo adjudicatarios, proveedores potenciales, consultores y auditores. La contratación pública es una vía de doble sentido, en la que la integridad del sistema no puede mejorar únicamente a través de los esfuerzos de los funcionarios de contratación pública.

8.2.2. Capacitación en integridad para la contratación pública

Perú puede dedicar esfuerzos a brindar una capacitación adecuada en temas de integridad en contrataciones públicas, especialmente para funcionarios de contratación pública a nivel regional.

Se considera que una estrategia organizacional apropiada, orientación a nivel gerencial y programas de apoyo y capacitación son cruciales para generar conciencia y promover el conocimiento y compromiso con los elementos críticos de una cultura de integridad, en los organismos públicos. En particular, la formación ética proporciona orientación práctica sobre el comportamiento esperado en situaciones en que las normas oficiales contradicen tradiciones o no proporcionan respuestas claras sobre cómo proceder en situaciones concretas. Si bien, llevar a cabo conferencias parece una medida apropiada para capacitar a los integrantes respecto a reglas de actuación, lo cierto es que los métodos prácticos interactivos y hechos a la medida pueden ser más útiles para impartir una capacitación en valores y conducta ética en situaciones de riesgo (OCDE, 2013).

El OSCE promueve una cultura de prevención de corrupción en el sector público mediante la capacitación y certificación nacional de más de 11.000 agentes reclutados entre 2012 y 2015. Además, el OSCE ha llevado a cabo una serie de capacitaciones sobre la nueva Ley de Contratación Pública, que abordan el tema de la integridad. Sin embargo, el OSCE todavía no ha desarrollado programas de capacitación específicos relacionados con cuestiones de integridad, incluyendo la gestión adecuada de conflictos de intereses en la contratación pública. Como tal, el OSCE puede considerar desarrollar programas específicos de capacitación para promover la integridad en la contratación pública, cuyo contenido debe revisarse y actualizarse periódicamente. El ejemplo incluido en el Cuadro 8.11 ilustra un marco de trabajo para una capacitación en integridad dirigido a funcionarios de contrataciones.

Cuadro 8.11. Capacitación en integridad en Alemania

La Agencia Federal de Empleo es el organismo gubernamental que gestiona las contrataciones de 26 autoridades federales, fundaciones e instituciones de investigación, dependientes del Ministerio Federal del Interior. Se trata de la segunda agencia de contratación federal, después de la Oficina Federal de Tecnología Armamentística y Contrataciones.

La Agencia de Contratación Federal ha implementado medidas para promover la integridad de su personal, incluyendo apoyo y asesoramiento de un funcionario de prevención de corrupción ("persona de contacto para prevención de corrupción"), organización de talleres y cursos sobre corrupción, así como rotación de personal.

Desde 2001, los nuevos funcionarios están obligados a participar en un taller de prevención de corrupción. Ahí aprenden sobre los riesgos de involucrarse en sobornos y posibles estrategias de los sobornadores. También aprenden cómo comportarse cuando se suscitan estas situaciones, por ejemplo, se les alienta a denunciar la situación ("sonar la alarma").

Cuadro 8.11. Capacitación en integridad en Alemania (continuación)

Los talleres hacen hincapié en el papel crucial de los empleados, cuyo comportamiento ético es parte esencial de la prevención de corrupción. Se realizaron cerca de diez talleres, con 190 personas, que proporcionaron retroalimentación positiva sobre el contenido y utilidad de la capacitación. La participación en los talleres de la "persona de contacto para la prevención de corrupción" y del jefe del Departamento de Servicios Centrales, demostró a los participantes que la prevención de corrupción es una prioridad de la dependencia. En 2005 se amplió el grupo objetivo de los talleres para incluir cursos de orientación y capacitación para todo el personal. Desde entonces, se realizan entre seis y siete talleres al año, en intervalos regulares, capacitando aproximadamente a 70 empleados, nuevos y existentes, por año.

Otra medida clave de prevención de corrupción es la rotación de personal después de un período de cinco a ocho años, con el fin de evitar un contacto prolongado con proveedores, así como para mejorar la motivación y hacer el trabajo más atractivo. Sin embargo, la rotación de personal todavía se enfrenta con dificultades. Debido a un alto nivel de especialización, numerosos funcionarios no pueden cambiar de unidad organizacional, ya que su conocimiento es indispensable para el trabajo de la unidad. En estos casos, se están tomando medidas alternativas, tales como intensificar el control (supervisión).

Fuente: OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia* [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia]: *Making the Difference [Marcando la diferencia]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

Se debe prestar especial atención a la capacitación adecuada de funcionarios de contratación pública a nivel regional. La contratación pública a nivel regional o local puede estar expuesta a mayores riesgos de corrupción debido a un menor número de obstáculos, por ejemplo, una gobernanza más débil. De hecho, en capítulos anteriores se ha demostrado que, en el contexto del Perú, los controles internos son relativamente débiles a nivel regional (Capítulo 6) y se han identificado brechas de capacidad y conocimiento en funcionarios de contratación pública de dicho nivel (Capítulo 5). Al respecto, el OSCE puede coordinar con sus oficinas regionales, y a través del CAN junto con SERVIR y la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), para proporcionar suficientes programas de capacitación sobre integridad en contratación pública, que deben abordar los riesgos de integridad más frecuentes a nivel regional y local.

8.2.3. Volver transparente el conflicto de intereses mediante la divulgación de intereses privados

Perú se puede beneficiar de adoptar un manejo proactivo de conflictos de intereses mediante la divulgación de intereses privados.

Divulgar intereses privados y ponerlos a disposición pública son una manera eficaz de gestionar los conflictos de intereses. La divulgación hace que los funcionarios públicos asuman una mayor responsabilidad sobre sus actos y la disponibilidad pública permite a los ciudadanos actuar como mecanismo de control. Al mismo tiempo, esta medida puede suscitar preocupaciones sobre privacidad de los funcionarios. Por lo tanto, encontrar un equilibrio adecuado en función a la naturaleza del cargo en cuestión y el nivel jerárquico, ha sido un punto central en la discusión de muchos países.

Como herramienta para volver transparentes los conflictos de intereses de funcionarios de contratación pública, muchos países de la OCDE han utilizado un enfoque elaborado *ex profeso* para divulgar intereses privados de funcionarios de contratación pública y hacerlos públicos (Gráfica 8.4).

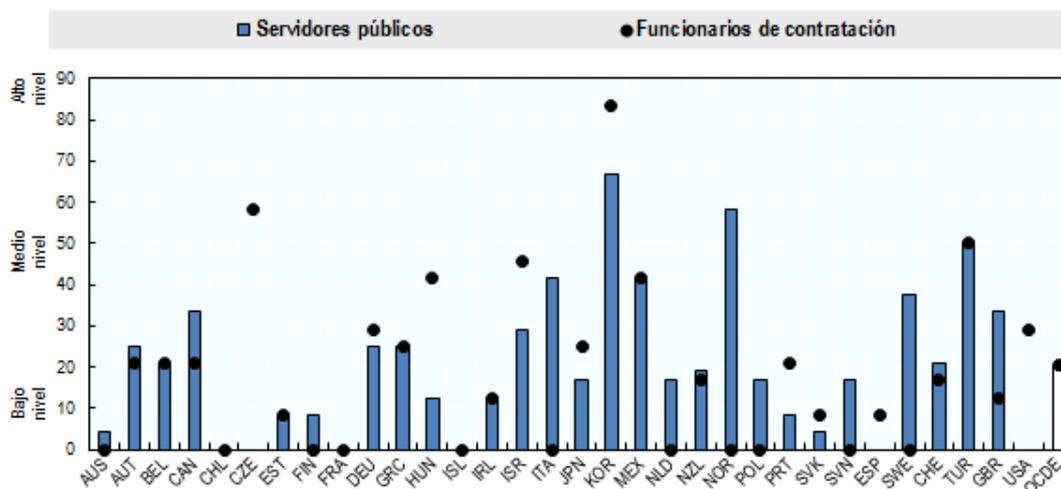
Actualmente, la declaración patrimonial de ciertos funcionarios se define en la Ley N° 27482.⁵ Bajo la ley vigente, la declaración patrimonial de funcionarios públicos incluye la declaración de:

- Ingreso mensual.
- Bienes raíces en el Perú y en el extranjero.
- Patrimonio personal en el Perú y en el extranjero.
- Ahorros, préstamos, depósitos e inversiones en el sistema financiero, realizados por el funcionario o su cónyuge.
- Otros activos e ingresos del funcionario o su cónyuge.
- Deuda y pasivos.

Adicionalmente, todos los funcionarios que estén bajo el supuesto de la ley, están obligados a declarar estos rubros.

Sin embargo, el tipo de información solicitada actualmente en el Perú se dirige principalmente a detectar el enriquecimiento ilícito. Un enfoque basado en el riesgo, en las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de adquisiciones, puede requerir la declaración de diferentes tipos de información, tales como empleo anterior, obsequios recibidos o posiciones externas (OCDE, 2017b).

Gráfica 8.4. Nivel de divulgación y disponibilidad pública de intereses privados de funcionarios de contratación pública en comparación con servidores públicos



Nota: Los intereses privados incluyen activos, pasivos, fuentes de ingreso, montos de ingreso, trabajos externos remunerados, trabajos externos no remunerados, donaciones y empleos anteriores.

Fuente: OCDE (2014), “2014 OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection”, [Evaluación e la OECD de la Gestión de conflictos de intereses en el poder ejecutivo y protección a denunciantes] www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf (consultado el 26 de abril, 2017).

Un enfoque balanceado para identificar, prevenir y supervisar conflictos de intereses puede incluir identificar a funcionarios de contratación pública que estén expuestos a un mayor riesgo y definir el grado de divulgación para diferentes cargos, con base en los niveles de riesgo evaluados y al nivel jerárquico (OCDE, 2017b). Perú puede considerar adoptar el mencionado enfoque de divulgación de activos de funcionarios de contratación pública, basado en la evaluación de riesgo de diferentes puestos, asegurando al mismo tiempo una verificación efectiva de las declaraciones (OCDE, 2017b).

8.2.4. Comunicación activa y concientización sobre protección a los denunciantes

Perú puede considerar construir una cultura organizacional sólida a través de una comunicación activa y generando conciencia sobre la protección a los denunciantes de actores involucrados en procedimientos de contratación pública.

La protección del denunciante es un elemento esencial para promover una cultura de rendición de cuentas e integridad y constituye la última línea de defensa para salvaguardar el interés público al facilitar la denuncia de conducta indebida, fraude y corrupción. Se brinda una protección eficaz al denunciante, no sólo si el proceso de denunciar una conducta indebida, fraude o corrupción está claramente establecido, sino que también requiere que el denunciante tenga confianza en la presentación de la denuncia y en su protección.

Perú cuenta con una ley especial de protección al denunciante en el ámbito administrativo (Ley 29542 de 20106 y su Reglamento). La ley protege a funcionarios públicos en funciones y a ex-funcionarios, así como a aquellos que laboren bajo regímenes laborales temporales. Los ciudadanos podrían recibir protección en caso de presentar una denuncia de irregularidades cometidas en una entidad pública.

El OSCE también establece mecanismos de denuncia y protección a denunciantes, ya sea del sector público o privado, en casos de denuncias de presuntas violaciones a las normas de contratación pública por parte de las entidades. Las imputaciones pueden estar relacionadas con actos preparatorios (irregularidades en la definición de especificaciones técnicas o términos de referencia, determinación del valor referencial, sobrevaluación, entre otros), durante el procedimiento de selección, por la existencia de barreras de acceso (no permitiendo el registro de participantes, no entregando el expediente técnico de las obras, estableciendo requisitos restrictivos, entre otros) y en la ejecución de contratos (retraso en la implementación de beneficios, obras abandonadas). Este mecanismo refuerza la denuncia de actos ilícitos a través de denuncias anónimas y reportando los resultados del análisis.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo del Perú ha publicado una guía práctica para aquellos ciudadanos que deseen presentar una denuncia contra actos de corrupción y otras formas de mala administración contra la ética pública. Los ciudadanos también pueden realizar consultas o presentar denuncias respecto a situaciones de conflicto de intereses e infracciones de integridad ante la Contraloría General de la República y los órganos de control institucional.

Además, como se señaló en el Informe de Integridad de la OCDE de Perú (OCDE, 2017b), el marco legal vigente proporciona a los denunciantes protección contra ser despedidos o destituidos de sus puestos o lugares de trabajo, pero no incluye protección explícita contra amenazas de represalias. Por otro lado, la ley de protección a denunciantes sólo garantiza una protección explícita a funcionarios. Con el fin de involucrar activamente a los proveedores en la detección de actos ilícitos, ellos deben tener la certeza de que no serán objeto de ningún tratamiento injusto derivado de una denuncia. Como se discutió anteriormente en este capítulo, una forma adicional de involucrar a los proveedores es considerar la posibilidad de adoptar otro canal de denuncias a través de mecanismos de presentación de informes de alto nivel. Perú puede considerar la posibilidad de comunicar las diversas opciones de presentación de denuncias de manera más activa, a todas las partes interesadas, con una declaración clara de protección contra cualquier represalia derivada de la denuncia.

8.3. Asegurar una contratación pública responsable, promoviendo la transparencia y la participación activa de las partes interesadas

8.3.1. Lograr que la información sea más útil para todos los interesados

A fin de aprovechar mejor los beneficios de la transparencia para promover procesos de contratación pública responsables, Perú podría considerar la posibilidad de hacer que la información sea más útil para todos los interesados.

La transparencia permite que los gobiernos y ciudadanos se relacionen en un esquema de compromiso mutuo, que permita que el sistema de contrataciones públicas sea más responsable. En este sentido, los bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas en el sistema pueden poner los vastos recursos canalizados a través de la contratación pública en peligro de corrupción y mal manejo.

La Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha sido hasta hace poco el principal órgano encargado de diseñar las políticas de transparencia, así como de formular, coordinar, supervisar y evaluar las políticas de acceso a la información pública y transparencia. El reciente Decreto Legislativo 1353 de 2017 crea un departamento dedicado a la transparencia en el Ministerio de Justicia, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, con el mandato de proponer, hacer cumplir y supervisar las políticas y reglamentos de transparencia. Actualmente, sin embargo, carece de independencia para cumplir de manera creíble su mandato y funciones, y debe, a través de la CAN, coordinarse estrechamente con el PEC en todos los aspectos relacionados con las políticas de transparencia y supervisión ciudadana (OCDE, 2017b).

No obstante, junto con la declaración nacional sobre la construcción de una nación eficiente y transparente, las disposiciones legales proveen acceso a la información relacionada con procedimientos de contrataciones. Por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley N° 27806) -en su texto unificado, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM - establece el principio de publicidad, que obliga a entidades del sector público a registrar información detallada sobre procedimientos de contratación, en su página web de transparencia.

En consonancia con los principios nacionales, el OSCE promueve el acceso a la información relacionada con la contratación pública a través de diversas herramientas, para proporcionar acceso directo a todas las partes interesadas en la contratación pública. Específicamente, se brinda acceso a los siguientes rubros de información:

- Los organismos públicos registran en el sitio web del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), información sobre el plan anual de contrataciones bajo su responsabilidad, es decir, aquellas acciones que forman parte del procedimiento de selección e implementación de contratos. Los proveedores también pueden presentar ofertas electrónicas en la subasta inversa electrónica, así como completar órdenes de compra contempladas en los convenios marco.
- El comité de selección permite a los licitantes acceder al expediente de contrataciones, salvo a información considerada secreta, confidencial o reservada, por regulaciones específicas, después de la adjudicación del contrato. A pesar de que la información no está disponible en el SEACE, los licitantes a quienes no se haya adjudicado el contrato, pueden acceder a la información sobre el procedimiento de contratación.
- El sitio web del OSCE incluye registros de resoluciones emitidas por el tribunal de contrataciones (recursos disciplinarios y de impugnación), laudos, resoluciones, nombramiento de árbitros, opiniones sobre contrataciones públicas, términos de

licitación estandarizados, así como información adicional relevante para el público en general.

- La Unidad de Vigilancia del OSCE publica, entre otras cosas, medidas cautelares que invalidan las resoluciones emitidas por el OSCE y la lista de empresas sancionadas, por período de inhabilitación (temporal y permanente), de realizar contrataciones con el gobierno. Este último permite conocer a su representante legal, socios y órganos directivos, promoviendo así la transparencia y acceso a la información pública.
- El expediente arbitral difunde información relevante para las partes y el público en general, respecto a la lista de árbitros dependientes del OSCE. Esta base de datos da acceso público a casos en que se ha designado un árbitro, la empresa o entidad gubernamental que realiza la designación, objeciones formuladas contra el árbitro, premios emitidos, denuncias de violaciones al Código de Ética presentadas contra un árbitro y sanciones que puedan haber sido impuestas por el Tribunal de Contrataciones, así como información adicional que contribuya a una gestión transparente del arbitraje en el ámbito de contratación pública.

Aun así, la clave para mejorar la integridad a través del aumento de la transparencia tiene que ver con aquella transparencia que le otorgue mayor control al sector privado y a la ciudadanía, a través de acceso a la información. En este sentido, el sector público no debe limitarse a poner la información a disposición del público en general. Debe realizar un esfuerzo por que la información sea más útil para proveedores y para la sociedad civil, añadiendo una capa adicional de control respecto a la rendición de cuentas en el sistema de contratación pública. Se debe definir claramente el plazo para implementar el control adicional de proveedores y la sociedad civil, especialmente antes de la adjudicación del contrato, para no causar ningún retraso en el procedimiento. El Capítulo 7 analiza con mayor detalle las posibles medidas que pueden ser adoptadas para hacer un mejor uso de la información e involucrar a otras partes interesadas.

8.3.2. Involucrar activamente al sector privado y a la sociedad civil como vigilantes adicionales

Perú puede beneficiarse de involucrar al sector privado y a la sociedad civil de manera activa, como vigilantes del proceso de contratación pública, para asegurar la rendición de cuentas.

Las infracciones a la integridad en la contratación pública resultan de relaciones complejas entre diferentes actores con múltiples intereses. Esto refuerza la necesidad de que el sector privado y la sociedad civil se involucren activamente y realicen esfuerzos, junto con el gobierno, para abordar y gestionar adecuadamente las violaciones. El OSCE ha firmado pactos de integridad con cámaras de comercio de diferentes departamentos del país, como instrumentos de transparencia, integridad y eficiencia en el ámbito de la contratación. Estos pactos generan compromisos específicos basados en el requisito de un comportamiento ético en el sector privado. Además, las modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225, aprobada por Decreto Legislativo N° 1341, añadieron la obligación de incluir una cláusula anticorrupción en todos los contratos, establecida en virtud del artículo 32.3. El artículo 40.5 establece de manera específica que los contratos firmados sin la cláusula anticorrupción quedan anulados.

Además de los proveedores, la sociedad civil y los ciudadanos involucrados en contratación pública pueden desempeñar un papel de supervisión y control como sistema de control social directo de las actividades gubernamentales. Además, su participación en los procedimientos de contratación pública puede aumentar la transparencia de actividades gubernamentales y ayudar a restablecer la confianza en

el sistema. El Cuadro 8.14 resume los desafíos y lecciones aprendidas del análisis de diversos mecanismos de responsabilidad social en países de la OCDE. Perú puede tomar en consideración las experiencias de estos países en la elaboración de medidas para involucrar a la sociedad civil y a los ciudadanos en procedimientos de contratación pública.

Tabla 8.3. **Más allá del escrutinio público: Evaluación de la responsabilidad social (RS) en países de la OCDE**

Desafíos		Lecciones de políticas
Esclarecer objetivos	Es esencial elegir el tema y establecer los objetivos de las iniciativas de responsabilidad social, así como su correcta comunicación. No tiene sentido que el gobierno prometa un mayor involucramiento cuando lo que realmente ofrece es simplemente una mayor proximidad. Igualmente, las iniciativas de RS promovidas por organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden tener más impacto si se centran en "puntos de entrada" específicos, en donde el escrutinio público puede ejercer mayor presión sobre el sistema, para generar una reforma.	Elegir el tema, aclarar los objetivos. Tener la certeza que los temas son relevantes para los ciudadanos.
Concientizar al público	Con demasiada frecuencia, los promotores de la responsabilidad social parecen creer que es suficiente con publicar información sobre eventos en Internet para llegar a un público más amplio. Nada más lejos de la verdad. Incluso en países de la OCDE con altos niveles de uso doméstico de Internet, es necesario realizar esfuerzos significativos para concientizar al público a través de medios tradicionales como radio, TV, folletos y carteles, nuevos medios como alertas SMS en teléfonos móviles y a través de intermediarios y redes ya existentes como OSC.	Invertir en comunicación. Utilizar redes existentes (OSC).
Elegir a quién involucrar, y cómo y cuándo hacerlo	Ya que los promotores de la responsabilidad social han aclarado si su objetivo es de escrutinio, proximidad o compromiso, entonces pueden elegir a quién involucrar y cuáles son las herramientas apropiadas para lograrlo. Si el objetivo es asegurar el escrutinio público sobre un tema de política altamente técnico, puede ser suficiente involucrar a un organismo de control profesional que divulgue sus conclusiones a un público más amplio. Si el objetivo es la proximidad, entonces una coalición de organizaciones de la sociedad civil puede estar mejor capacitada para actuar como divulgadores y "cerrar la brecha" entre las instancias decisorias y los grupos de base o ciudadanos individuales.	Disminuir el nivel para generar involucramiento. Participación ascendente. Construir sociedades.
Definir las "reglas del juego"	Para evitar la frustración de los participantes, es importante establecer reglas claras. Estas deben especificar tanto los aspectos procesales (por ejemplo, tiempo disponible para el debate, duración de las presentaciones orales o escritas) y derechos y deberes de los participantes.	Establecer reglas claras.
Demostrar resultados	Mantener el interés y la participación del público en iniciativas de responsabilidad social requiere que los promotores fortalezcan la "retroalimentación" y comprueben cómo se han utilizado las contribuciones del público. El reto es doble: demostrar eficacia y resultados inmediatos y generar apoyo e impulso a través del tiempo.	Asegurar la retroalimentación y el seguimiento.

Tabla 8.3. **Más allá del escrutinio público: Evaluación de la responsabilidad social (RS) en países de la OCDE**
(continuación)

Preservar la memoria	Uno de los mayores obstáculos para garantizar el aprendizaje colectivo y mejorar las iniciativas de responsabilidad social a lo largo del tiempo es la alta tasa de rotación de personal, tanto en el gobierno como en las OSC. Se perderá la memoria institucional y la posibilidad de ir más allá de la experimentación, hacia la generalización de la responsabilidad social.	Desarrollar habilidades. Compartir lecciones.
Recopilar información sobre costos	La falta de información sobre costos reales de iniciativas de responsabilidad social impide cualquier debate serio sobre sus méritos o inconvenientes. Esto no beneficia ni a defensores ni a detractores de estos nuevos modelos de gobierno.	Invertir en la recolección de datos.
Estimar impactos	Incluso si se dispusiera de información completa sobre costos asociados a la responsabilidad social, existen brechas evidentes en la información sobre el impacto real de iniciativas de responsabilidad social - en el procedimiento y resultados de la toma de decisiones del gobierno y sus correspondientes resultados. La evaluación no debe de ser una opción adicional, sino un componente esencial de estas iniciativas.	Aprender a evaluar, evaluar para aprender.

Fuente: Caddy, J., T. Peixoto and M. McNeil (2007), *Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OCDE Countries*, [Más allá del escrutinio público: Evaluación de la responsabilidad social en países de la OCDE] la OCDE y el Banco Mundial, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040052-en>.

8.4. Propuestas de acción

Con el fin de mejorar la integridad del sistema de contrataciones públicas en el Perú, los formuladores de políticas pueden considerar implementar las siguientes acciones.

8.4.1. Proporcionar un sistema nacional consistente e integral para la integridad y la gestión de conflictos de intereses en contratación pública

- Perú puede fortalecer su compromiso de alto nivel en la lucha contra la corrupción, mediante estrategias específicas de integridad para la contratación pública.
- Perú puede elaborar un código de ética para guiar el comportamiento de funcionarios de contratación pública.
- Perú puede beneficiarse de adoptar un enfoque equilibrado en la gestión de conflictos de intereses en contratación pública con el fin de impulsar la eficiencia y gestionarla adecuadamente.

8.4.2. Incorporar una cultura de integridad en la contratación pública de Perú

- Perú puede proporcionar lineamientos prácticos sobre integridad y gestión de conflicto de intereses a funcionarios de contratación pública, así como a proveedores.
- Perú puede dedicar esfuerzos a brindar una capacitación adecuada en temas de integridad en contrataciones públicas, especialmente para funcionarios de contratación pública a nivel regional.

- Perú se puede beneficiar de adoptar un manejo proactivo de conflictos de intereses mediante la divulgación de intereses privados.
- Perú puede considerar construir una cultura organizacional sólida, a través de una comunicación activa y generando conciencia sobre la protección a denunciantes de actores involucrados en procedimientos de contratación pública.

8.4.3. Asegurar una contratación pública responsable, promoviendo la transparencia y participación de las partes interesadas

- A fin de sacarle mayor provecho a los beneficios de la transparencia para promover procedimientos de contratación pública responsables, Perú puede hacer que la información sea más útil para las partes interesadas.
- Perú puede beneficiarse de una participación activa del sector privado y de la sociedad civil, como vigilantes del proceso de contratación pública, para asegurar la rendición de cuentas.

Notas

1. La "saturación del canal" se refiere a una práctica comercial que implica enviar a un cliente bienes innecesarios que pueden ser registrados como ventas e ingresos, bajo el disfraz de contabilidad por ingresos, como una manera de manipular cuentas y administrar ganancias. (Markham, J.W. 2006).
2. Cuanto mayor sea el índice de percepción (y por tanto la calificación), menor será el nivel de corrupción percibido.
3. Ley 30225 sobre Contrataciones del Estado y su Reglamentación
4. La última modificación al código de conducta del OSCE fue aprobada mediante Resolución N° 549-2011-OSCE/PRE, en agosto de 2011.
5. La Ley N° 30161, cuyo reglamento está en proceso de aprobación, sustituirá la Ley N° 27482.
6. Ley de Protección al Denunciante en el Ámbito Administrativo y de Colaboración Eficaz en el Ámbito Penal.

Referencias

- Australian Government Department of Finance [Departamento de Finanzas del Gobierno de Australia] (2014), "Ethics and probity in procurement", [Ética y probidad en la contratación] www.finance.gov.au/procurement/procurement-policy-and-guidance/buying/accountability-and-transparency/ethics-and-probity/principles.html (consultado el 24 de abril, 2017).
- B20 Collective Action Hub (2016), "High Level Reporting Mechanism update", [Centro de acción colectiva. Actualización de los mecanismos de reporte de alto nivel] www.collective-action.com/icarforum/blog/high-level-reporting-mechanism-update (consultado el 24 de abril, 2017).
- B20 Collective Action Hub (sin fecha), "High Level Reporting Mechanism (HLRM)", <http://www.collective-action.com/initiatives/hlrm> (consultado el 24 de abril, 2017).
- Caddy, J., T. Peixoto and M. McNeil (2007), *Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OCDE Countries*, [Más allá del escrutinio público: Evaluación de la responsabilidad social en países de la OCDE] la OCDE y el Banco Mundial, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040052-en>.

- CAN (2013), Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, <http://can.pcm.gob.pe/planes-anticorrupcion/plan-nacional-de-lucha-contra-la-corrupcion-2012-2016/> (consultado el 24 de abril, 2017).
- Coviello, D., A. Guglielmo and G. Spagnolo (2014), “*The Effect of Discretion on Procurement Performance*”, *Management Science*, [El efecto de la discreción en el rendimiento de la contratación] <http://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/mnsc.2016.2628> (consultado el 25 de abril, 2017).
- Department of Planning, Transport and Infrastructure (DPTI) (sin fecha, “Procurement Management Framework: Confidentiality and Conflict of Interest”, [Departamento de Planeación, Transporte e Infraestructura, Marco de Gestión en la Contratación] PR115.*
- Department of Public Works of Queensland Government (2006) Better Purchasing Guide* [Departamento de Obras Públicas del Gobierno de Queensland (2006) Guía para comprar mejor:] *Ethics, Probity and Accountability in Procurement*, [Ética, Probidad y Rendición de Cuentas en la Contratación] www.hpw.qld.gov.au/SiteCollectionDocuments/ProcurementGuideEthicsProbityAccountability.pdf (consultado el 24 de abril, 2017).
- Government of New South Wales (2016), *Code of Practice for Procurement*, [Código de Prácticas para Contratación, Gobierno de Nueva Gales del Sur] www.procurepoint.nsw.gov.au/system/files/documents/gc21_edition_2_conditions_of_tendering_updated_2016_04_21.docx (consultado el 25 de abril, 2017).
- Government of the United Kingdom (2014), *UK Anti-Corruption Plan*, [Gobierno del Reino Unido, Plan Anticorrupción del Reino Unido] www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf (bajo los términos de la Licencia de Gobierno Abierto v3.0) (consultado el 24 de abril, 2017).
- International Centre for Collective Action (2015), “High Level Reporting Mechanism (HLRM): An anti-corruption approach for public procurement monitoring and beyond”, [Mecanismos de Reporte de Alto Nivel (HLRM): Un enfoque anticorrupción a la contratación pública y más allá] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/integrity_pacts/william_nero.pdf.
- Kaufmann, D. and A. Kraay (2017), “World Governance Indicators”, [Indicadores de gobernanza mundial] The World Bank Group, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (consultado el 24 de abril, 2017).
- Jerry W. Markham (2006). *A Financial History of Modern U.S. Corporate Scandals: From Enron to Reform*. [Una historia financiera de la historia de los escándalos corporativos de Estados Unidos en la época moderna: de Enron a la reforma] M.E. Sharpe. pp. 218–20. ISBN 978-0-7656-1583-1.
- OCDE (2017a), Recommendation of the Council on Public Procurement [Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública], www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf (consultado el 12 de mayo, 2017).]
- OCDE (2017b), *OECD Integrity Review of Peru*, OECD, Paris [Revisión de Integridad para Perú, OCDE]. *Enhancing public sector integrity for inclusive growth*, OECD

Public Governance Reviews, [Reforzando la integridad del sector público para el crecimiento inclusivo] OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271029-en>.

- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia* [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia]: *Making the Difference* [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia: Marcando la diferencia], OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2015), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [Recomendaciones del Consejo sobre Contrataciones Públicas], www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf (consultado el 24 de abril, 2017).
- OCDE (2014), “2014 OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection”, [Encuesta sobre la gestión de conflictos de interés en la rama ejecutiva y la protección a denunciantes] www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf (consultado el 26 de abril, 2017)
- OCDE (2013), *Ethics Training for Public Officials*, [Capacitación ética para servidores públicos] OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf (consultado el 25 de abril, 2017).
- OCDE (2010), *Policy Roundtables: Collusion and Corruption in Public Procurement*, [Mesas redondas sobre políticas, colusión y corrupción en la contratación pública] www.oecd.org/competition/cartels/46235399.pdf (consultado el 25 de abril, 2017)
- OCDE (2007), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, [Integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z]. OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027510-en>.
- OCDE (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, [Gestión de Conflictos de Intereses en la Administración Pública: Lineamientos y Experiencias de Países de la OECD] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>.
- OSCE (2014), “Determinación de las entidades y proveedores que realizaron contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT Período 2011 – 2013”, <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Publicacion/Estudios/2013/Contrataciones%20hasta%208UIT%20vs5.pdf> (consultado el 24 de abril, 2017).
- Palguta, J. and F. Pertold (2014), *Corruption and Manipulation of Public Procurement: Evidence from the Introduction of Discretionary Thresholds*, [Manipulación de la contratación pública: Evidencias derivada de la introducción de niveles discrecionales] CERGE-EI http://econ.muni.cz/~137451/mues/pertold_palguta.pdf (consultado el 24 de abril, 2017).
- Presidencia del Consejo de Ministros (2016), “Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo”, Reporte de la presidencia de la Comisión de Integridad, www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Informe%20Final%20Comisi%20on%20Presidencial%20de%20Integridad.pdf (consultado el 25 de abril, 2017).

- Proética (2015), “Novena encuesta nacional sobre corrupción-2015”, www.scribd.com/document/292794637/Novena-Encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-2015 (consultado el 24 de abril, 2017).
- PWGSC (2016), “The Context and Purpose of the Code”, [Contexto y propósito del Código] www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html (consultado el 24 de abril, 2017).
- TI (2014a), “Corruption Perceptions Index 2014: Results”. www.transparency.org/cpi2014/results (consultado el 24 de abril, 2017).
- TI (2014b), *Curbing Corruption in Public Procurement [Reduciendo la Corrupción en la Contratación Pública] A Practical Guide* (Una guía práctica) www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide (consultada el 25 de abril, 2017).
- TI (2013), *Collusion and Corruption in Public Procurement*, [Colusión y corrupción en la contratación pública] www.transparency.org/whatwedo/answer/conflict_of_interest_in_public_procurement (consultado el 25 de abril, 2017)
- UN Procurement Capacity Development Centre (sin fecha), “*Accountability in public procurement: Transparency and the role of civil society*”, [Rendición de cuentas en la contratación pública: transparencia y el papel de la sociedad civil] <http://unpcdc.org/media/142496/story%20of%20an%20institution%20-%20accountability.pdf> (consultado el 26 de abril, 2017).

Capítulo 9

Sistemas eficaces de resolución de disputas en el Perú

El presente capítulo examina las líneas de acción que los proveedores peruanos pueden utilizar para impugnar resoluciones de contratación durante el procedimiento de contratación e implementación de contratos. Se pretende determinar, dentro del marco de la Recomendación sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015, si se puede presumir que los cambios implementados a principios de 2016 generarán confianza en los licitantes, al establecer medios efectivos para impugnar resoluciones, con la finalidad de corregir irregularidades. El capítulo también analiza las complicaciones que pueden surgir para el OSCE, como administrador de resoluciones de disputas y supervisor del sistema en su conjunto. Igualmente, pone de manifiesto experiencias relevantes en otros países de la OCDE que pueden resultar útiles para las autoridades peruanas.

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

Introducción

El nuevo marco regulatorio, introducido en enero de 2016, Ley de Contrataciones de Estado N° 30225, incluye modificaciones requeridas e innovadoras, al sistema de revisión de contrataciones públicas en el Perú. De hecho, el sistema de contrataciones ha enfrentado retos y críticas en el pasado, con imputaciones de corrupción en diferentes fases del procedimiento de contrataciones. Los cargos incluyen pagos recurrentes y sobornos para obtener contratos públicos y licencias y fondos públicos regularmente desviados a empresas, individuos o grupos, derivado del favoritismo de funcionarios de contratación (World Economic Forum, 2015-16 (Foro Mundial de Economía). Estas alegaciones fueron corroboradas durante la misión de investigación y los agentes económicos manifestaron su preocupación sobre la falta de respeto de las autoridades públicas hacia las resoluciones arbitrales.

Para que un sistema de reparaciones sea eficaz, debe estar bien diseñado, ser capaz de ofrecer protección, ser de fácil acceso para proveedores, no tener complicaciones y gestionar casos de manera económica y eficiente. Las medidas adoptadas por las autoridades peruanas para reformar el sistema marcan un paso en la dirección correcta, en términos de ofrecer mejor protección y ser más asequible. Sin embargo, el sistema es relativamente complejo y puede hacerse más eficiente esclareciendo el papel del OSCE, agilizando procedimientos de trabajo y sincronizando plazos para cumplir retos establecidos. En el Perú existe un mecanismo específico para resolver disputas durante los procedimientos de selección (pre-adjudicación) y otro para la ejecución del contrato (post adjudicación). El elaborado sistema que existe en el Perú para el periodo de post adjudicación no existe en muchos otros países de la OCDE donde los contratos públicos, una vez suscritos, están sujetos a las normas contractuales habituales. Más aún, el arbitraje con entidades públicas en materia de disputas contractuales es bastante frecuente en el Perú. Una de las posibles explicaciones es que los funcionarios no cuentan con conocimientos técnicos o no están dispuestos a tomar las decisiones necesarias para resolver problemas, por lo que los desacuerdos terminan en arbitrajes. Otra posible explicación es que la ausencia de un sistema eficaz de reparaciones en la fase previa a la adjudicación evita que surjan cuestiones durante el procedimiento de licitación, que más adelante se convierten en problemas de implementación contractual.

Tabla 9.1. **Mecanismos para resolver disputas durante procedimientos de licitación y resolución durante la implementación del contrato**

Fase	Actividad	Descripción
Licitación	<i>Consultas y observaciones</i>	Presentación de consultas y observaciones de licitantes durante los procedimientos de selección, con el fin de aclarar o modificar documentación de licitación.
	<i>Dictamen</i>	Los licitantes también pueden solicitar un dictamen (pronunciamiento) a la Dirección de Gestión de Riesgos del OSCE, cuando no están satisfechos con las respuestas de la entidad pública. El procedimiento se limita a casos de licitación y concurso público.
	<i>Proceso de apelación</i>	El recurso de apelación se interpone ante la entidad pública licitadora o ante el Tribunal Administrativo, según sea el caso.
Ejecución del contrato	<i>Conciliación</i>	Participación de un tercero neutral a quien las partes otorgan un cierto control.
	<i>Arbitraje</i>	El arbitraje es obligatorio para solucionar controversias en materia de contratación pública, en virtud de la legislación correspondiente. Exclusivamente controversias que pudieran surgir dentro del marco de contratos públicos.

Tabla 9.1. **Mecanismos para resolver disputas durante procedimientos de licitación y resolución durante la implementación del contrato** (*continuación*)

<i>Juntas de resolución de disputas</i>	Las juntas de resolución de disputas son un mecanismo que pretende prevenir y reducir el número de disputas surgidas durante la ejecución de obras, de manera que si las partes están de acuerdo con su decisión, el conflicto sea resuelto de manera inmediata, sin detener el trabajo.
---	--

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

Los hallazgos de la OCDE sugieren que ciertas características del sistema peruano podrían ser más eficientes, dependiendo de las características de cada caso. En la situación actual, los procedimientos jurídicos son demorados debido a la acumulación de casos pendientes ante tribunales y por falta de recursos o medios para acelerar los procedimientos. Para contrarrestar estas ineficiencias, las autoridades públicas han implementado medidas para educar a proveedores y funcionarios, capacitándolos en la manera de realizar procesos de contratación más eficientes y efectivos y evitar disputas innecesarias.

El objetivo del sistema de solución de controversias peruano es permitir que las irregularidades sean impugnadas y corregidas tan pronto como se generen, durante el procedimiento de contratación. El Cuadro 9.1 muestra algunos de los requisitos fundamentales para un sistema eficaz de recursos.

Cuadro 9.1. **Requisitos para un sistema eficaz de recursos**

Es importante que los proveedores cuenten con recursos de reparación disponibles para hacer cumplir las normas de contratación. Los recursos pueden motivarlos a supervisar los procedimientos de contratación y exigir que se sigan las normas de contratación, de manera que sus posibilidades de obtener un contrato no se reduzcan de manera ilegal. Por tanto, los recursos aumentan la legalidad de los procedimientos y fomentan la competencia.

Para ser eficaces, los recursos deben:

- Ser claros y sencillos, es decir, comprensibles y fáciles de usar.
- Estar disponibles para todos los agentes económicos que deseen participar en un procedimiento específico de adjudicación de contratos sin discriminación alguna, en particular por motivos de nacionalidad.
- Ser eficaces en la prevención o corrección de casos de ilegalidad por parte de proveedores y autoridades públicas.

Fuente: OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia]* *Making the Difference (Marcando la diferencia)*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

Las modificaciones implementadas a principios de 2016, como parte de las reformas regulatorias, ayudan a las autoridades peruanas a generar un marco claro, sencillo, asequible y efectivo para prevenir o corregir casos de ilegalidad. El Decreto Legislativo 1341, que entró en vigor en 2017, tiene un enfoque de supervisión que impone mayores exigencias de integridad a los proveedores y establece criterios más estrictos contra la corrupción. A este respecto la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015 recomienda a los países "gestionar las quejas de manera justa, oportuna y transparente, estableciendo líneas de acción eficaces para impugnar resoluciones de contratación, corregir irregularidades, evitar malas prácticas y fomentar la confianza de los licitantes, incluyendo competidores extranjeros, en la integridad e imparcialidad del sistema de contratación pública. Otros aspectos clave de un sistema eficaz de denuncias son una revisión dedicada e independiente y una reparación adecuada"(OCDE, 2015). Aún más, la OCDE promueve la rendición de

cuentas en la contratación pública, haciendo hincapié en la importancia de implementar mecanismos de supervisión y control para apoyar la rendición de cuentas durante todo el ciclo de contratación pública, en todos los países. (Cuadro 9.2)

Cuadro 9.2. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública

XII. RECOMIENDA que los Adherentes apliquen mecanismos de supervisión y control que favorezcan la **rendición de cuentas** a lo largo del ciclo de la contratación pública, incluidos los oportunos procedimientos de quejas y sanciones..

A tal fin, los Adherentes deberán:

- i) Establecer un orden jerárquico claro en la supervisión del ciclo de la contratación pública para asegurarse de que las cadenas de rendición de cuentas están bien definidas, que los mecanismos de supervisión se aplican y que los niveles de autoridad por delegación para las autorizaciones de gastos y la aprobación de las fases clave de la contratación están bien definidos. Las normas para la justificación y aprobación de excepciones en los procedimientos deberán ser completas y claras, como en el caso de las excepciones al mecanismo de licitación.
- ii) *Desarrollar catálogos de sanciones eficaces y aplicables* dirigidas tanto a los participantes del sector público como del privado, que sean proporcionadas al nivel de ilicitud para resultar suficientemente disuasorias sin generar un temor infundado a las consecuencias o una aversión al riesgo en el personal de contratación pública o entre los proveedores.
- iii) *Gestionar las quejas de un modo equitativo, ágil y transparente* mediante la implantación de vías efectivas para la impugnación de resoluciones en materia de contratación pública, dirigidas a la corrección de defectos, a impedir conductas ilícitas y a generar confianza entre los licitadores, incluidos los competidores extranjeros, en la integridad y ecuanimidad del sistema de contratación pública. Otros aspectos clave de un sistema eficaz de quejas son una fiscalización independiente y específica y unos mecanismos adecuados de reparación.
- iv) *Asegurarse de que los controles internos (incluidos los controles financieros, la auditoría interna y los controles de la gestión), así como los controles y auditorías externos, están coordinados e integrados entre sí y disponen de suficientes recursos,* con el fin de garantizar:
 1. el seguimiento del desempeño del sistema de contratación pública;
 2. un sistema fiable de presentación de información, el cumplimiento de las leyes y reglamentos y el establecimiento de mecanismos claros de comunicación a las autoridades competentes, sin miedo a represalias, de toda sospecha fundada de incumplimientos de esas leyes y reglamentos;
 3. la aplicación uniforme de las leyes, reglamentos y políticas en materia de contratación pública;
 4. la reducción de las duplicidades y una supervisión adecuada y conforme con las opciones nacionales; y

Cuadro 9.2. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública (continuación)

5. una evaluación a posteriori independiente y, en su caso, la comunicación a los organismos supervisores competentes.

Fuente: OCDE (2015), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [Recomendaciones del Consejo sobre Contrataciones Públicas], <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> (consultado el 24 de abril, 2017).

La estructura del sistema de control peruano es similar a la de otros países de la región. Perú tiene una sólida cultura de supervisión y cuenta con un Tribunal Administrativo Especial de Contrataciones, con amplios conocimientos en derecho y experiencia en diversas leyes, sectores y casos. Además, un tribunal especial suele estar más familiarizado con métodos de interpretación y principios jurídicos y estar más informado sobre su implementación. Sin embargo, el Tribunal de Contrataciones del Estado sólo procesa ciertas apelaciones, la mayor parte son gestionadas por las entidades públicas. Los criterios para ser sujeto a una audiencia en el Tribunal Administrativo son estrictos. Existe una normativa que le da prioridad a contrataciones más grandes, debido a la capacidad de resolución del Tribunal Administrativo. Para que el tribunal pudiera atender otros casos, tendría que contar con recursos adicionales. Este capítulo evalúa la situación existente del mecanismo de revisión establecido, el cual pone mayor énfasis en la conciliación y explora posibilidades de implementar instrumentos tales como las nuevas Juntas de Resolución de Disputas o JRD. También toma en consideración el sistema central de arbitraje, que ha crecido en los últimos años en un intento por administrar el exceso de casos interpuestos durante la ejecución de contratos. Por último, el capítulo examina las formas en que se puede desarrollar el sistema de revisión y control de las contrataciones públicas en el Perú, para mejorar sus resultados.

9.1. Cuestionamientos a las decisiones de contratación durante el procedimiento de licitación

9.1.1. Tribunal Administrativo - Número de casos y umbrales mínimos

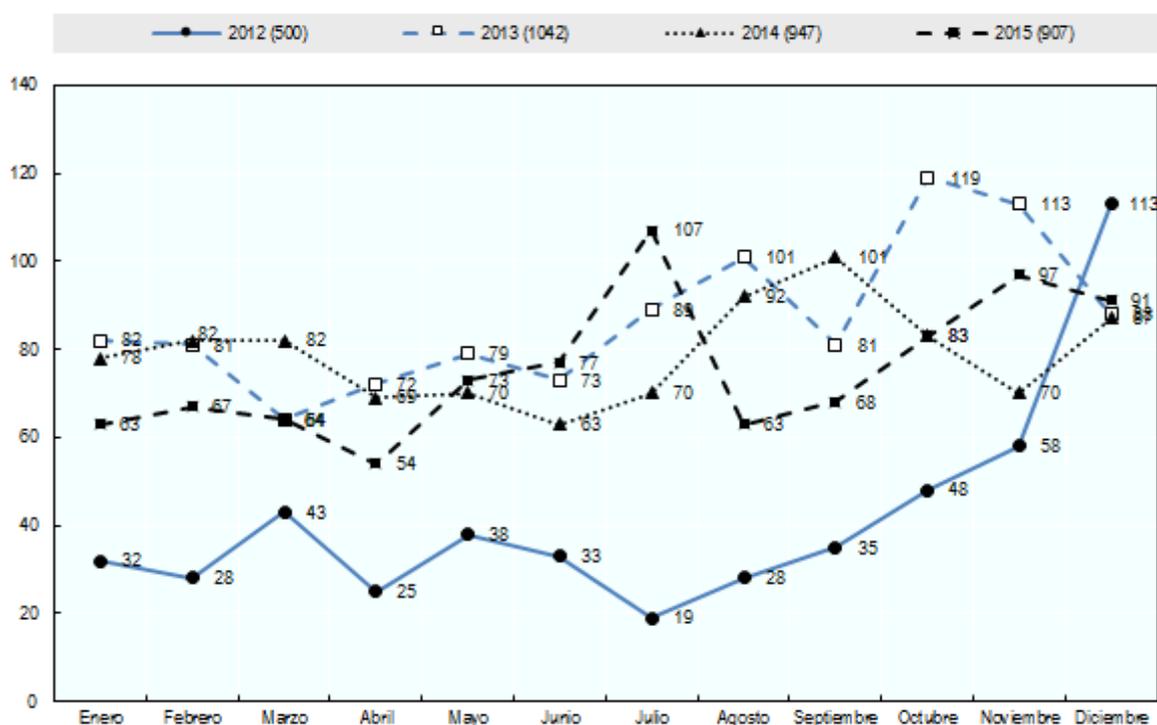
Perú debe considerar capacitar y supervisar a proveedores y órganos de supervisión de manera más puntual para mejorar la gestión de quejas en el sistema de revisión.

En el sistema jurídico peruano, los participantes o licitantes en un procedimiento de selección pueden impugnar una decisión de contratación exclusivamente bajo la premisa que dicho procedimiento impacta sus derechos o intereses. Los licitantes no seleccionados pueden presentar una inconformidad ante el Tribunal Administrativo de la entidad adjudicadora. La competencia central del Tribunal de Contrataciones del Estado radica en la resolución de litigios surgidos durante la licitación, solucionando disputas entre licitantes y poderes adjudicadores por presuntas infracciones a la ley de contratación pública. El Tribunal de Contrataciones del Estado únicamente interviene durante el procedimiento de licitación. Las disputas que pudieran surgir durante la ejecución del contrato le corresponden al sistema de arbitraje, como se discute más adelante en este capítulo. En 2007 se introdujo un cambio sustancial en los procedimientos del tribunal, en donde los participantes ya no pueden interponer una apelación durante el procedimiento. A partir 2007 sólo se permite hacerlo después de la adjudicación del contrato.

Las estadísticas muestran un número creciente de apelaciones ante entidades públicas, especialmente de orden administrativo. Los recursos de apelación presentados ante entidades públicas se

duplicaron entre 2014 y 2015. Los datos proporcionados sobre recursos interpuestos ante el Tribunal Administrativo deben ser precisos (Gráfica 9.1), sin embargo, no es posible verificar la información respecto a apelaciones interpuestas ante entidades públicas ya que en ocasiones dichas entidades no registran toda la información del caso. Un gran número de recursos interpuestos ante el Tribunal Administrativo alegan que los criterios de calificación o adjudicación fueron interpretados de manera incorrecta, mientras que relativamente pocos aluden a un argumento de discriminación a proveedores. Los casos presentados ante el tribunal del OSCE varían. En ocasiones anteriores, se han identificado infracciones en cerca del 50% de los casos, con un porcentaje de anulación de procedimientos cercano a 70%. Una cuestión que ha sido abordada por el tribunal es el tema de licitantes sin garantías suficientes. Si la apelación se interpone ante el Tribunal de Contrataciones del Estado del OSCE, el plazo de resolución es de 18 días hábiles. Puede llegar a extenderse hasta 28 días en caso que se requiera información adicional.¹

Gráfica 9.1. Número de recursos interpuestos ante el Tribunal Administrativo de Adjudicaciones 2012-2015 (total del año)



Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

De acuerdo con el Decreto Legislativo 1341, para poder interponer un recurso ante el Tribunal de Contrataciones del Estado, el contrato debe ser por un monto mínimo de 50 UIT (Unidad Impositiva Tributaria, equivalente a PEN 197.500 / USD 60.000). Desde 2012, el número de apelaciones casi se ha duplicado, dado que anteriormente el monto mínimo para apelar era de 600 UIT. En la práctica, el procedimiento de apelaciones ante el Tribunal de Contrataciones del Estado dura un promedio de 40 días hábiles. Cuando el recurso de apelación se interpone ante una entidad pública, dicha entidad debe presentar un informe técnico legal sobre la cuestión que se impugna, al titular de la entidad pública. El informe no puede ser emitido por el comité de selección, ni por un miembro del organismo responsable de la contratación. La entidad pública resuelve la apelación y notifica su resolución por medio de SEACE dentro de 10 días hábiles después de la presentación de la apelación.

Tener conocimiento de las diferentes experiencias de países de la OCDE puede beneficiar al Perú. El umbral vigente en Perú es similar al de Noruega, donde existe un consejo de quejas que recibe entre 200 y 400 casos por año, y cuyo tiempo promedio de resolución es de 100 días, lo cual es superior al de Perú. El número de casos recibidos cada año por el KOFA ha fluctuado principalmente debido a la resolución, tomada en 2006, de elevar el umbral para procedimientos nacionales de 23.000 dólares americanos a 58.000 dólares americanos y a la resolución tomada en 2012 de aumentar las cuotas de 93 a 935 dólares americanos para casos de inconformidad y a 117 dólares americanos² en casos de adjudicación directa ilegal, con cobros anticipados. La fortaleza del sistema noruego parece estar en su legitimidad: a pesar de que sus conclusiones no son vinculantes, las resoluciones emitidas por el KOFA son respetadas por ambas partes (Cuadro 9.3), cosa que no siempre ocurre en el Perú.

Cuadro 9.3. Consejo de Reclamaciones sobre Contratación Pública (KOFA) de Noruega

El KOFA (*Klagenemnda for offentlige anskaffelser*) es el encargado de evaluar denuncias relativas a infracciones legislativas sobre contratos públicos y reglamentaciones conexas. Sin embargo, no se trata de un órgano de evaluación de conformidad con la directriz de la UE sobre medidas correctivas, dado que sus resoluciones no son jurídicamente vinculantes, sino recomendaciones. El KOFA es un organismo independiente, integrado por diez miembros, incluyendo el presidente. Todos ellos son abogados calificados para ser jueces en tribunales ordinarios. Algunos son abogados con prácticas privadas, algunos pertenecen a instituciones académicas y otros son jueces. El presidente actual es un juez retirado de la Suprema Corte. Sus nombramientos tienen una vigencia de cuatro años y pueden desempeñarse en el cargo por un máximo de ocho años. Reciben una compensación por caso. Los casos normalmente los procesan tres miembros, pero el KOFA puede estar integrado por cinco miembros en asuntos de principios. El KOFA cuenta con el apoyo de una secretaría integrada por oficiales jurídicos, estructurada administrativamente como una unidad dependiente de la Autoridad de Competencia Noruega (NCA) en Bergen. Además de ser responsable de asuntos administrativos, la secretaría es responsable de la preparación formal y sustancial de los casos. La secretaría puede rechazar una denuncia si es evidente que no se ha suscitado una infracción o si el caso no es "apropiado" para el KOFA, por ejemplo en caso de que no pueda procesarse con base en un procedimiento escrito. En caso de que un asunto sea rechazado, se puede presentar una apelación al presidente del KOFA. Aproximadamente un tercio de las inconformidades son rechazadas. Aproximadamente 5% de los denunciados desisten.

El procedimiento de revisión consiste en un intercambio de alegatos por escrito, con plazos estrictos, inicialmente limitados a denuncia, defensa (diez días), replica (cinco días) y contrarréplica (cinco días). No hay procedimientos orales. De igual forma que en demandas civiles interpuestas ante tribunales, el procedimiento es adversario, en contraposición a inquisitorial, y se limita a reclamaciones, alegaciones y pruebas de las partes. Las inconformidades deben interponerse dentro de seis meses después de la fecha de terminación del contrato. Las inconformidades deben presentarse por escrito. El idioma del procedimiento es noruego. La cuota de interposición es de 8.000 NOK (1.000 dólares americanos) pagaderos por adelantado. Las partes no requieren ser representadas por un abogado.

Una denuncia no tiene por efecto la suspensión del procedimiento de adjudicación de un contrato público. A tal efecto, debe interponerse un recurso de medidas provisionales ante un tribunal. No obstante, en caso de que el contrato no haya sido suscrito aun, el órgano de contratación podrá decidir suspender voluntariamente el procedimiento hasta que el KOFA emita su resolución. En caso afirmativo, el KOFA dará prioridad al caso y lo procesará por medio de un procedimiento expedito (al igual que lo hace en caso de que se apliquen medidas provisionales y las partes acuerdan que el KOFA procese el caso). Un caso prioritario normalmente se procesa en 60 días, mientras que el tiempo promedio de procesamiento es de 100 días. Este lapso de tiempo es positivo, en comparación con el tiempo de procesamiento de casos en procedimientos judiciales. Cada parte asume sus costos.

Cuadro 9.3. Consejo de Reclamaciones sobre Contratación Pública (KOFA) de Noruega (continuación)

El KOFA detecta infracciones a normas y principios de contratación pública en aproximadamente 50% de los casos aceptados y puede determinar que tal incumplimiento ha afectado al resultado del procedimiento y debe ser anulado. El KOFA también puede determinar que el demandante tiene derecho a daños y perjuicios, ya sea por no haberle sido adjudicado el contrato o por costos derivados de su participación en el procedimiento de adjudicación, pero el KOFA no calculará ni concederá una indemnización. El denunciante tendrá que presentar una reclamación ante el órgano de contratación y, si es necesario, someter el caso ante un tribunal ordinario.

Como se indicó anteriormente, las resoluciones del KOFA no vinculan jurídicamente al órgano de contratación. Sin embargo, el KOFA goza de respeto y autoridad, y en la mayoría de los casos los poderes adjudicadores observan sus resoluciones. Las resoluciones no son apelables. Sin embargo, una resolución puede servir como evidencia ante tribunales ordinarios. Los tribunales ordinarios suelen referirse a resoluciones del KOFA como una fuente válida de derecho.

El KOFA también puede procesar presuntas adjudicaciones directas ilegales, normalmente en casos en que se alega que la entidad adjudicadora otorgó un contrato sin haber publicado una convocatoria. Esto se considera una infracción muy grave a las normas de contratación pública. Hasta 2012, el KOFA podía imponer multas administrativas en casos de adjudicaciones directas ilegales. Esta sanción fue sustituida por poderes similares concedidos a tribunales ordinarios cuando se implementó la nueva directriz respecto a medidas correctivas emitidas por la UE, en 2012. El KOFA todavía puede declarar a la entidad adjudicadora culpable de dicho incumplimiento. A partir del 1ero de enero de 2017, el KOFA puede imponer multas administrativas por un monto máximo del 15% del valor del contrato correspondiente. Estas resoluciones son legalmente exigibles y pueden ser apeladas ante tribunales ordinarios. Las denuncias de adjudicación directa ilegal deben interponerse dentro de dos años después de la fecha de terminación del contrato. La cuota de interposición vigente es de 1.000 NOK. El promedio normal de reclamaciones es entre 1 y 2% de los procedimientos de contratación.

Fuente: Direktoratet for forvaltning og IKT (Agency for Public Management and eGovernment). [Organismo para Administración Pública y Administración Electrónica]

9.1.2. Necesidad de transparencia para evaluar el impacto

Perú debe considerar incrementar la transparencia del sistema, recopilando información sobre el rendimiento (resoluciones de cumplimiento) de autoridades adjudicadoras.

Los agentes económicos involucrados en el procedimiento de licitación pueden solicitar a la entidad pública que aclare o modifique la documentación de licitación mediante consultas y observaciones. En caso de licitaciones y ofertas públicas, si los participantes no están satisfechos con las respuestas proporcionadas por la entidad pública, pueden solicitar a la Dirección de Gestión de Riesgos del OSCE que emita una decisión vinculante (pronunciamiento). Por otra parte, los agentes económicos (en determinadas circunstancias) pueden apelar la adjudicación de la buena pro al Tribunal Administrativo del OSCE o al titular de la entidad pública (dependiendo del umbral). Las resoluciones de esos casos sólo se pueden apelar ante el sistema judicial. Actos aprobados durante el procedimiento de selección pueden ser impugnados tras la adjudicación del contrato. En caso de que se impugnen las adjudicaciones de contratos o acciones aprobadas con antelación, la impugnación debe presentarse dentro de ocho días hábiles siguientes a la notificación en licitaciones públicas o concursos abiertos. Lo mismo aplica para subastas inversas que superen el importe establecido para licitaciones públicas y concursos públicos (400.000 PEN). En caso de adjudicaciones simplificadas, selección de consultores individuales, comparación de precios y subastas inversas que no excedan del importe establecido para licitaciones

públicas y concursos públicos de 400.000 PEN, la apelación debe interponerse dentro de cinco días hábiles después de la adjudicación del contrato. Los plazos indicados son aplicables a cualquier recurso, interpuesto ante el órgano de contratación o el tribunal.

Para que los asuntos puedan ser procesados, corregidos o explicados tan pronto como surjan, aumentando así la legalidad y transparencia de los procedimientos de contratación, el marco jurídico de la Unión Europea sobre procedimientos de adjudicación de contratos públicos exige que las autoridades evalúen las resoluciones lo antes posible, en cada etapa del procedimiento de contrataciones (Cuadro 9.4). Este mecanismo se implementa de forma distinta en cada país, y se puede incluir una cláusula que indique que en caso de conflicto se recurrirá a un comité o a un tercero independiente para solucionar el conflicto. Sin embargo, también se puede hacer referencia a un tribunal específico ante el cual se deban interponer las controversias.

Cuadro 9.4. Marco jurídico de la Unión Europea sobre medidas correctivas en la contratación pública

La Unión Europea ha adoptado dos directrices que establecen medidas correctivas en contratación pública: Directriz 89/665/EEC, para el sector público y Directriz 92/13/EEC para el sector de servicios públicos. Ambas directrices fueron modificadas por la Directriz 2007/66/EC.

En lo que atañe a contratos dentro del ámbito de aplicación de las directrices en virtud de las cuales se establecen las normas sustantivas en materia de contratación pública (Directriz 2004/17/EC y Directriz 2004/18/EC, sustituida por las siguientes directrices: Directriz 2014/23/EU, Directriz 2014/24/EU y Directriz 2014/25/EU), las Directrices sobre medidas correctivas exigen que las decisiones adoptadas por autoridades adjudicadoras o entidades adjudicadoras sean objeto de un examen eficaz y, especialmente, que se lleven a cabo de la manera más expedita posible, alegando que dichas resoluciones infringen la legislación de la UE en materia de contratación pública.

Los países miembro de la UE pueden, de conformidad con sus correspondientes sistemas jurídicos nacionales, limitar el derecho a medidas correctivas en los siguientes casos (algunos ejemplos):

- i) Se les puede negar el derecho a impugnar la adjudicación del contrato a aquellos proveedores a los cuales no se les podría haber adjudicado el contrato por motivos tales como no cumplir con calificaciones técnicas esenciales.
- ii) Los proveedores que no hayan participado en el procedimiento de contratación, no podrán impugnar las decisiones de adjudicación de contratos. El motivo es que tales decisiones no afectan a actores externos al procedimiento de contratación.

Cuadro 9.4. Marco jurídico de la Unión Europea sobre medidas correctivas en la contratación pública (continuación)

Los países miembro de la UE pueden, de conformidad con sus correspondientes sistemas jurídicos nacionales, limitar el derecho a medidas correctivas en los siguientes casos (algunos ejemplos):

- iii) Se les puede negar el derecho a impugnar la adjudicación del contrato a aquellos proveedores a los cuales no se les podría haber adjudicado el contrato por motivos tales como no cumplir con calificaciones técnicas esenciales.
- iv) Los proveedores que no hayan participado en el procedimiento de contratación, no podrán impugnar las decisiones de adjudicación de contratos. El motivo es que tales decisiones no afectan a actores externos al procedimiento de contratación.
- v) Los proveedores que hayan sido excluidos del procedimiento de contratación en fases anteriores (por ejemplo, en la fase de selección) no podrán impugnar decisiones tomadas en fases posteriores (por ejemplo, la decisión de adjudicación). En particular, en lo que respecta el derecho a impugnar la decisión de adjudicación de un contrato, de conformidad con el artículo 2 bis, apartado 2, de la Directriz 89/665/EEC, se le puede denegar el derecho a medidas correctivas a licitantes a quienes la autoridad adjudicadora les haya dado aviso previo de su exclusión, ya sea que dicha decisión haya sido impugnada y declarada lícita, o se haya cumplido el plazo para impugnar la decisión. El derecho a impugnar la decisión de adjudicación también puede negarse a licitantes que hayan sido informados por la autoridad adjudicadora del rechazo de sus solicitudes antes de la notificación de la decisión de adjudicación del contrato. El motivo es que la decisión de adjudicación del contrato no afecta a licitantes previamente excluidos del procedimiento de contratación.
- vi) Proveedores que permanezcan en el procedimiento de adjudicación no podrán impugnar decisiones irregulares adoptadas en fases anteriores del procedimiento. (por ejemplo, en la fase de selección).
- vii) Grupos comunitarios, asociaciones de contratistas, subcontratistas, asociaciones ambientales y otros interesados, podrían no tener derecho a reparaciones de contratación pública.

Para mayor información favor de referirse a http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/remedies-directives_en (consultado en julio, 2016).

Fuente: OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia]: Making the Difference (Marcando la diferencia)*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

En Perú, las decisiones de adjudicación de contratos pueden ser impugnadas mediante un recurso que se resuelve por medio de procedimientos administrativos. Se puede interponer una apelación cuando surgen desacuerdos durante el procedimiento de contratación, entre entidades públicas y participantes o licitantes, y mientras se mantengan o implementen catálogos electrónicos de convenios marco. Se pueden impugnar actos dictaminados en cualquier momento antes de la terminación del contrato, a través de este procedimiento. Controversias surgidas durante el procedimiento de selección pueden ser impugnadas exclusivamente mediante apelación. La regulación de contrataciones no ha establecido ningún otro mecanismo de impugnación. Una vez presentada la apelación, la entidad pública responsable de tomar la decisión debe registrarla en el SEACE, en la misma fecha de la apelación y notificar personalmente a todos los interesados sobre la apelación interpuesta.

Cuando a un determinado contrato es sujeto de exención del procedimiento de contratación pública, las entidades públicas pueden contratar a una empresa de forma directa, sin tener que publicar una convocatoria. Los agentes económicos no pueden impugnar la contratación directa, ni pueden interponer una apelación. Sin embargo, cualquier persona puede presentar un cuestionamiento ante la Dirección de Gestión de Riesgos del OSCE y cuestionar las circunstancias en las que se aprobó la excepción. Las actividades de supervisión realizadas por la dirección se limitan a actuaciones realizadas durante el procedimiento de licitación. De acuerdo con el artículo 44 de la Ley 30225, si durante el procedimiento de supervisión se detecta una irregularidad en el procedimiento de contratación, esto detona el procedimiento de anulación, en cualquier fase. Una vez que el OSCE detecta este tipo de actividades, comunica dicha información al titular de la entidad pública, quien debe declarar la nulidad del acto inválido y rastrear el procedimiento hasta dicho acto. El Decreto Legislativo 1341 contempla un nuevo supuesto en la ley que justifica la nulidad del contrato en caso de corrupción. De acuerdo con la legislación de 2016, una entidad pública - a pesar de haber suscrito un contrato y haber comenzado su implementación - puede declarar la nulidad de un contrato para proteger su legalidad y los objetivos que persigue, bajo uno o más de los siguientes supuestos:

- Que el contrato haya sido suscrito en contravención al artículo 11 de la Ley.³
- Se haya suscitado una violación al principio de Presunción de veracidad durante el procedimiento de licitación o en la firma del contrato.
- Se haya firmado el contrato mientras se esté procesando una apelación.
- No se hayan cumplido las condiciones o requisitos establecidos por el supuesto de contratación directa.
- La entidad pública no haya utilizado los procedimientos previstos en la Ley, pese a que la contratación se encontraba bajo su ámbito.
- Cuando se acredite que el contratista, sus accionistas, socios o empresas vinculadas o cualquiera de sus respectivos directores, funcionarios, empleados, asesores, representantes legales o agentes ha pagado, recibido, ofrecido, intentado pagar o recibir u ofrecer en el futuro algún pago, beneficio indebido, dádiva o comisión en relación con ese contrato o procedimiento de selección.
- Se haya realizado la contratación sin llevar a cabo el procedimiento de selección correspondiente.

Actualmente, las autoridades peruanas carecen de información sobre el cumplimiento de resoluciones y medidas correctivas por parte de las entidades. Es importante entender las ramificaciones de tales resoluciones, así como asegurar que están siendo implementadas por las partes pertinentes.

9.1.3. Barrera de garantías elevadas para Pymes

Perú debe considerar una garantía preferencial (1% o 2%) para Micro y Pequeñas Empresas para poder interponer una querrela durante el procedimiento de contratación.

Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo se publican en el SEACE el mismo día de su emisión. Dado que puede resultar difícil para los proveedores buscar y encontrar la jurisprudencia pertinente, es necesario que el OSCE mejore la clasificación de las resoluciones y las haga más fáciles de ubicar. Toda la comunicación relacionada con apelaciones se realiza a través del SEACE. A partir del momento en que se interpone una apelación, ya sea mediante recurso administrativo ante la entidad pública o ante el tribunal, existe la obligación de registrarla en el SEACE. A partir de ese momento se

suspende el procedimiento de contratación. El tribunal comunica su resolución, notificando a ambas partes electrónicamente, a través de su propio sistema. Interponer una apelación no tiene costo. Sin embargo, teniendo en cuenta que el recurso detiene el procedimiento de contratación y afecta oportunidades de contratación, se solicita una garantía del 3% del valor referencial, del procedimiento de contratación impugnada, que en ningún caso puede ser superior a 200 UIT. La garantía se devuelve al demandante cuando la apelación está fundamentada en su totalidad o en parte, cuando se declara la nulidad del procedimiento o carece de objeto pronunciarse sobre el fondo del asunto, cuando con posterioridad a la interposición del recurso sobrevenga un impedimento para contratar con el Estado y cuando opere la denegatoria ficta. La garantía sólo se ejecuta cuando la apelación se declara infundada en su totalidad o improcedente o cuando el impugnante se desista. Dicha garantía es ejecutada a favor del OSCE.

El procedimiento de apelación debe inspirar confianza en el gobierno y no debe ser utilizado para extender el plazo. El marco regulatorio requiere que la autoridad contratante notifique la resolución de la interposición de la apelación a todos los interesados. Generalmente, la entidad a quien se le adjudicó el contrato es quien recibe la notificación de la interposición de la apelación. Durante la misión de investigación, se plantearon preocupaciones acerca de la garantía del 3% para Pymes. Hay formas en que el Perú puede abordar esa cuestión, por ejemplo reduciendo el porcentaje de garantía para las Pymes o no aplicándola en todos los casos. Muchos países tienen enfoques diferentes respecto a las garantías, cuando implementan el sistema de reparaciones. En México, la garantía se solicita de acuerdo con las circunstancias (Cuadro 9.5).

Cuadro 9.5. Presentación de fianzas de impugnación por interrupción de procedimientos de contratación en México

El marco legal para contratación pública en México no requiere que los licitantes presenten una fianza para interponer, procesar y resolver una impugnación respecto a la legalidad de diversos actos de licitación pública o convocatorias de licitación que involucren por lo menos a tres participantes.

Los procedimientos de contratación, y cualquier otro procedimiento relacionado, pueden ser interrumpidos al presentar una impugnación, bajo los siguientes supuestos:

1. A petición de la parte inconforme, siempre que se informe a la autoridad competente de la existencia o posible existencia de actos contrarios a disposiciones legales que regulan procedimientos de contratación, y que dicho caso no causaría perjuicio al interés público ni violaría ninguna disposición legal.

La parte inconforme deberá presentar una fianza, como mínimo equivalente al 10% y no superior a 30%, del monto de su propuesta económica. Si no se puede establecer dicho importe, el porcentaje se fijará sobre la base del presupuesto autorizado para el procedimiento de contratación correspondiente.

Si hay una tercera persona interesada en el procedimiento de inconformidad, que puede ser cualquiera de los demás licitantes o el licitante a quien se le adjudicó el contrato, y dicha persona proporciona una contrafianza equivalente al monto de la fianza, la interrupción será insubsistente.

2. Por decisión de la autoridad competente, cuando se le informa sobre las irregularidades en el procedimiento de contratación motivo de la inconformidad, siempre que dicha interrupción no cause perjuicio al interés público ni vulnere una disposición de orden público.

Cuadro 9.5. Presentación de fianzas de impugnación por interrupción de procedimientos de contratación en México (continuación)

En dicho caso, la parte inconforme no está obligada a proporcionar una fianza.

Para más información, consulte el Artículo Seis, Capítulo Uno de la Ley de Contrataciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; el Artículo Seis, Capítulo Uno de sus Reglamentos; el Artículo Siete, Capítulo Uno de la Ley de Obras Públicas y Servicios Conexos y el Artículo Seis, Capítulo Uno de sus Reglamentos, en la Secretaría de la Función Pública (sin fecha)

9.1.4. Necesidad de cumplimiento más efectivo de las resoluciones sobre contratos públicos

Las partes en conflicto deben cumplir con la resolución del Tribunal Administrativo (dentro del marco de una apelación), sin reservas y bajo las condiciones establecidas por el tribunal. Cuando una autoridad contratante está en incumplimiento, dicha situación se le comunica al órgano de supervisión institucional y/o a la Contraloría General de la República. En caso de incumplimiento, el Tribunal Administrativo podrá imponer una multa de entre 5% y 8% del valor del contrato. Como medida cautelar se suspende el derecho a participar en la contratación hasta que se cancele la multa (hasta un máximo de 18 meses).

No hay datos o información disponibles respecto al cumplimiento o incumplimiento de resoluciones del Tribunal. Además, en caso de que los licitantes no estén de acuerdo con la resolución del tribunal, pueden interponer una acción administrativa ante el poder judicial (jueces). Sin embargo, la interposición no suspende el procedimiento de contratación. El poder judicial no tiene la misma competencia para resolver apelaciones en materia de contratación pública, salvo en caso de anulación del laudo arbitral. En 2015, el Poder Judicial emitió 110 resoluciones respecto de acciones administrativas interpuestas contra resoluciones del Tribunal Administrativo, de ellas 98,6% fueron favorables al Tribunal.

9.2. Disputas que surgen durante la ejecución del contrato

Perú necesita construir una estructura de mediación que ofrezca posibilidades reales de evaluación y resolución de disputas durante la ejecución del contrato.

Existen tres mecanismos para resolver disputas entre la autoridad contratante y el adjudicatario, que tienen que ver con la ejecución, interpretación, resolución, inexistencia, ineficacia o invalidez del contrato. Estas son: conciliación, juntas de resolución de disputas (JRD) y arbitraje. Las partes involucradas son: i) el comprador, que corresponde a la entidad pública, y ii) el contratista, que corresponde a la parte a quien se le adjudica el contrato. La junta de resolución de disputas es un procedimiento incorporado en 2016 a la legislación vigente para contratos de obras, de conformidad con el valor de referencia y otras condiciones incluidas en las regulaciones. Dicho mecanismo tiene por objeto prevenir y reducir el número de controversias que surgen durante la ejecución de obras, de manera que si las partes llegan a un acuerdo con respecto a la resolución, el conflicto se resuelve inmediatamente sin detener el trabajo, de lo contrario la parte inconforme puede exigir un arbitraje, pero sólo después de la conclusión del contrato. Dentro del procedimiento de resolución de disputas, la Junta resuelve cualquier disputa que surja durante la ejecución del trabajo. Ambas partes deben implementar la resolución de manera inmediata, aún si no están de acuerdo con ella, y esperar hasta la conclusión del contrato para solicitar un arbitraje.

El objetivo de las reformas es resolver controversias surgidas entre entidades públicas y contratistas durante la ejecución del contrato y surgidas durante los procedimientos de licitación. El valor añadido de los nuevos mecanismos aún debe ser determinado, pero las autoridades peruanas esperan resolver los casos en un lapso menor de tiempo y lograr mayor transparencia y eficiencia en la implementación de las reparaciones. Durante la misión de investigación se criticó la duración del procedimiento de solución de controversias. En promedio puede llevar hasta 18 meses resolver un arbitraje. Durante años, los casos de corrupción más publicitados en contratación pública se han relacionado con el arbitraje. Es por ello que la nueva normativa de contratación pública (Ley N° 30225) incluye mecanismos para incrementar niveles de transparencia y evitar malas prácticas, tales como:

- El Registro Nacional de Árbitros.
- La acreditación de instituciones arbitrales.
- La obligación de instituciones y centros arbitrales que administran juntas de resolución de disputas, de enviar información sobre el procedimiento arbitral al OSCE.
- La publicación de resoluciones arbitrales en el SEACE.
- La creación de un récord arbitral, constituido por una base de datos electrónica de árbitros que trabajan en contratación pública.

La Constitución del Perú establece la naturaleza excepcional de la jurisdicción arbitral, determinando que el demandante puede apelar ante el órgano jurisdiccional del gobierno para exigir justicia, pero también ante una jurisdicción privada, reconocida por el Tribunal Constitucional peruano en un precedente vinculante sobre arbitraje. "Por consiguiente, el arbitraje no puede entenderse como un mecanismo que desplace al Poder Judicial, ni como sustituto, sino como una alternativa complementaria al sistema judicial puesto a disposición de la sociedad para la resolución pacífica de disputas..." (Cantuarias, 2006). El arbitraje privado es de hecho una alternativa al sistema judicial, pero no lo reemplaza. Sin embargo, en contratación pública el arbitraje es obligatorio para controversias que surgen después de la firma del contrato. Las partes exigirán el arbitraje directamente o después de un proceso de conciliación o de la intervención de una junta de resolución de disputas, cuando no se llegue a un acuerdo de conciliación o cuando cualquiera de las partes no esté de acuerdo, total o parcialmente, con la resolución de la junta de arbitraje.

9.3. Juntas de resolución de disputas establecidas recientemente para aumentar la eficiencia

Perú debe desarrollar indicadores clave de rendimiento para medir el impacto de las juntas de resolución de disputas, por ejemplo, respecto a la duración de procedimientos y resultados.

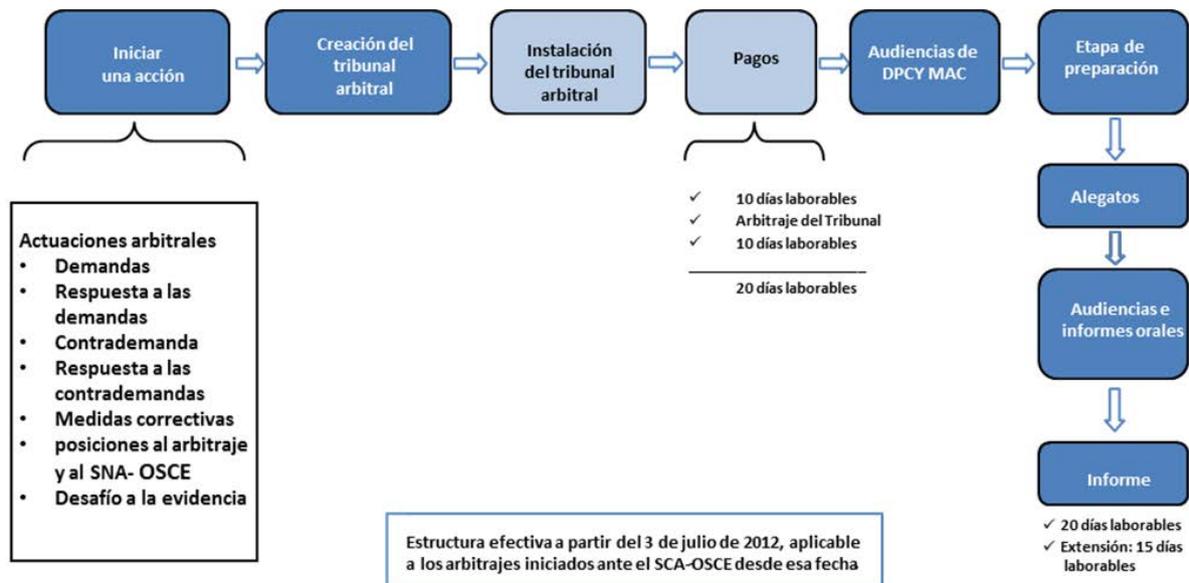
Las disputas que surjan después de la firma del contrato deben ser resueltas mediante conciliación, arbitraje (*ad hoc* o de una institución) o por medio de la junta de resolución de disputas. La conciliación implica la participación de un tercero neutral a quien las partes conceden cierto grado de control para el procedimiento, pero que no emite una resolución. El papel del conciliador es ayudarlos a llegar a una solución, aportando orientación para aclarar puntos en disputa y contribuir con sugerencias, interpretaciones, opiniones y posibles soluciones (Caivano, 1998, p.37). Las solicitudes de conciliación deben presentarse ante un centro de conciliación acreditado por el Ministerio de Justicia del Perú. Si se acuerda el arbitraje, las partes utilizan instituciones arbitrales responsables de organizar y administrar el procedimiento (el OSCE es una de esas instituciones), o un arbitraje *ad hoc* que puede definirse en casos

específicos conforme al Decreto Legislativo N° 1341, emitido en 2017. En el caso de juntas de resolución de disputas (JRD) los casos deben ser administrados por un centro.

Las juntas de resolución de disputas no están bajo la responsabilidad del OSCE. La conciliación, así como el arbitraje, son mecanismos que se introdujeron en la legislación sobre contratación pública en 1998. Se pueden utilizar para cualquier disputa que surja durante la ejecución del contrato. El uso de juntas de resolución de disputas es voluntario y su uso depende de si se hicieron las provisiones correspondientes en el contrato. Por lo tanto, es difícil estimar el costo y duración de los procedimientos. Para procedimientos de arbitraje institucional, el costo y duración dependen de la institución de arbitraje específica.

Por otra parte, el arbitraje institucional es responsabilidad del Sistema Nacional de Conciliación y Arbitraje del OSCE y toma en consideración las disposiciones del Texto Único Ordenado del Reglamento del Sistema Nacional de Conciliación y Arbitraje (véase Gráfica 9.2). Para procedimientos de arbitraje ad hoc, los plazos dependerán de las reglas establecidas por las partes y los árbitros, los costos de arbitraje de procedimientos ad hoc y los procedimientos del SNA-OSCE se regulan de conformidad con la Directiva N° 021-2016-OSCE/CD. Para evaluar el impacto que estas herramientas tendrán en el futuro, las autoridades peruanas deben desarrollar indicadores que midan cómo éstas están afectando los procedimientos de contrataci, tales como duración del procedimiento, satisfacción con el procedimiento, número de casos por año, arbitrajes ganados por el gobierno, arbitrajes ganados por proveedores y el monto que el gobierno pierde a través de arbitrajes.

Gráfica 9.2. Procedimiento de arbitraje SNA-OSCE



Fuente: Subdirección de Procedimientos Arbitrales – Dirección de Arbitraje Administrativo, OSCE.

9.3.1. Mejorar la resolución de controversias para obras públicas a través de juntas de resolución de disputas

Perú debe alentar el uso de juntas de resolución de disputas que puedan prevenir o resolver controversias surgidas durante la ejecución de obras.

Antes de comenzar el trabajo, las partes que opten por la eventual utilización de una junta de resolución de disputas deben incluir una cláusula de resolución de disputas bajo responsabilidad de la JRD, siempre que el valor del contrato de ejecución de obras en cuestión sea superior a 20 millones de PEN. La JRD tiene la intención de prevenir y/o resolver eficazmente las controversias que puedan surgir durante la ejecución de las obras, de principio a fin. Las resoluciones de las JRD son vinculantes, obligatorias e inmediatas, incluso cuando cualquiera de las partes exprese su desacuerdo con dichas resoluciones y desee someter la controversia a arbitraje. Cualquier incumplimiento es causal para que la parte afectada rescinda el contrato. A pesar de que las resoluciones emitidas por la JRD deben ser obedecidas por las partes, esto no significa que no estén sujetas a arbitraje. La parte en desacuerdo total o parcial con una resolución emitida por la JRD debe enviar a la otra parte y a la JRD, dentro de los siete días siguientes a la notificación, una comunicación escrita en la que indique las razones del desacuerdo y su intención de remitir la controversia a arbitraje. El arbitraje debe iniciar dentro de 30 días hábiles después de la finalización del trabajo por parte del adjudicatario.

Las juntas de resolución de disputas son un mecanismo que pretende prevenir y reducir el número de disputas surgidas durante la ejecución de obras, de manera que si las partes están de acuerdo con su resolución, el conflicto se resuelve inmediatamente, sin necesidad de detener el trabajo. La JRD está integrada por miembros imparciales o independientes que se comprometen a visitar la obra con frecuencia y darle seguimiento de principio a fin. Su nombramiento se realiza de mutuo acuerdo entre las partes o por un centro que administra dichos mecanismos de resolución de disputas.⁴ La junta se compone de un miembro cuando el valor del contrato de obras correspondiente es igual o superior a 20 millones de PEN e inferior a 40 millones de PEN y está conformada por tres miembros cuando el contrato de obras correspondiente tiene un valor mayor o igual a 40 millones de PEN.

Todas las JRD que operan en el campo de contratos públicos deben ser administradas por un centro que provea servicios y administración organizacional. Estos centros deben cumplir con ciertos requisitos, tales como experiencia en la gestión de arbitrajes, existencia de un equipo de profesionales que proporcione apoyo fundamental y una infraestructura básica. Las JRD tienen el potencial de resolver conflictos rápidamente y reducir el riesgo de litigios prolongados y costosos. Antes de la promulgación de la nueva ley, toda controversia surgida durante la ejecución de un contrato estaba sujeta a un procedimiento de arbitraje que implicaba el cese del trabajo hasta la conclusión del procedimiento de arbitraje. El OSCE emitió una serie de opiniones en los que declaraba que la suspensión del trabajo no era una "consecuencia natural" del arbitraje. Con el establecimiento del nuevo mecanismo, el trabajo no se detendrá por motivo de disputas entre las partes.

9.4. Establecer prioridades dentro del sistema de arbitraje y reducir la carga de trabajo

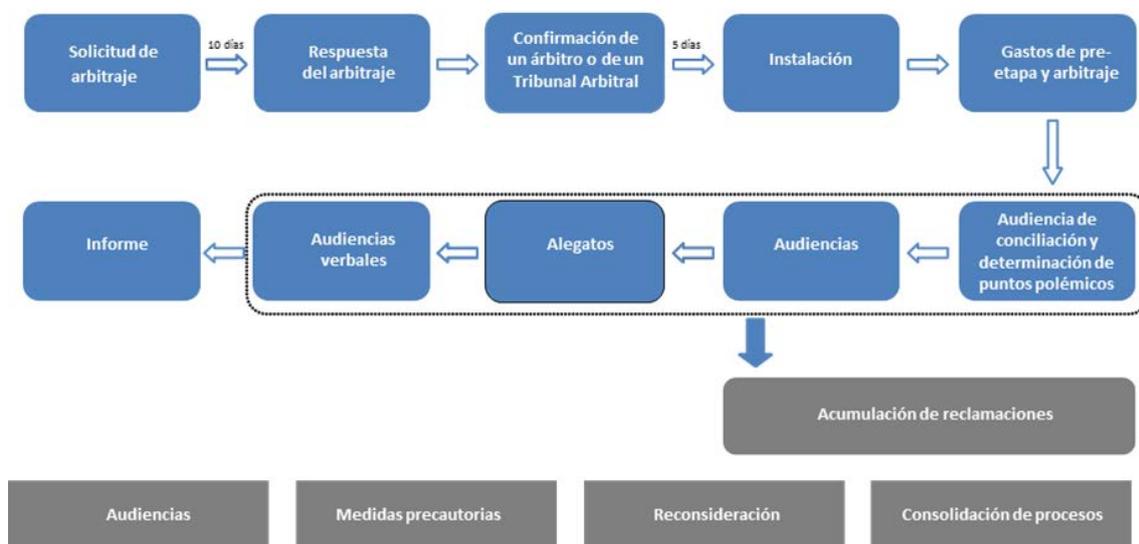
9.4.1. Necesidad de una gestión más estratégica del sistema

Perú necesita hacer el sistema de arbitraje más eficiente y administrarlo de una manera más estratégica, enfocándose menos en el manejo de casos y más en monitorear y asegurar la calidad del sistema.

El arbitraje ad hoc no involucra a una institución de arbitraje para organizar y administrar procedimientos de arbitraje, por lo que las partes determinan las reglas que regirán el procedimiento de arbitraje. De conformidad con las regulaciones de la ley de contratación pública, el arbitraje ad hoc comienza con la presentación de una solicitud de arbitraje (a menos que exista otro entendido entre las partes) y continúa, básicamente, de acuerdo con el procedimiento que se indica más abajo. No hay información disponible sobre el número total de procedimientos de arbitraje ad hoc, pero es posible identificar el total de árbitros únicos o tribunales de arbitraje ad hoc, establecidos por el OSCE de 2011 a 2015. En 2011 se establecieron 351 tribunales. Ese número ha crecido constantemente, llegando a 732 en 2015. Por lo tanto, el número de arbitrajes ad hoc se ha duplicado en cuatro años.

El arbitraje institucional involucra a las partes que designan a ciertas instituciones para gestionar casos de arbitraje. El Sistema Nacional de Arbitraje (SNA-OSCE), por ejemplo, es un sistema de arbitraje institucional administrado por el OSCE, y se especializa en la solución de controversias en contratación pública. Es autónomo, regido por sus propias regulaciones y por el decreto legislativo que establece las normas de arbitraje (Decreto Legislativo N° 1071). El SNA-OSCE es responsable de organizar y administrar los procedimientos de arbitraje institucional con el propósito de resolver disputas surgidas durante la ejecución del contrato, de acuerdo con el marco regulatorio entre contratistas y entidades públicas (Gráfica 9.3). Con las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1341, el SNA-OSCE sólo organiza y administra aquellos procedimientos de arbitraje en los que las partes lo acuerdan de mutuo acuerdo y siempre que se trate de contratos de bienes y servicios en general, cuyos montos originales sean menores a diez (10) UIT.

Además, existen instituciones de arbitraje en el sector privado que administran y organizan arbitrajes institucionales.

Gráfica 9.3. Procedimientos de arbitraje *ad hoc*

Fuente: Subdirección of Procedimientos Arbitrales – Dirección de Arbitraje Administrativo, OSCE.

El departamento del SNA responsable de administrar el arbitraje por lo general designa a uno o más empleados por caso. Los reglamentos no obligan a los centros de arbitraje a enviar su lista de árbitros, sin embargo los árbitros deben estar inscritos en el Registro Nacional de Árbitros. Hasta la fecha, se han registrado aproximadamente 140 árbitros. El OSCE aplica un marco regulatorio estricto, mientras que otros centros de arbitraje (institucionales) tienen sus propias reglas de arbitraje, por ejemplo, la Cámara de Comercio. Los procedimientos del SNA-OSCE iniciados durante los últimos cinco años han aumentado gradualmente la presión sobre el personal del OSCE. Los procedimientos para analizar y determinar resultados pueden ser laboriosos y, como se comentó anteriormente, el OSCE ha recibido críticas. En general, el procedimiento es por escrito, pero en algunos casos se presentan oralmente, en particular si hay necesidad de testigos o expertos, a fin de permitir un contrainterrogatorio. En 2015, el SNA captó 250 nuevos casos. El mismo año resolvió 54 casos, la mayoría interpuestos en 2013, ya que el tiempo de resolución de casos es de aproximadamente 18 meses. Los formuladores de políticas de Perú deben considerar introducir un plazo máximo para la resolución de dichos casos. Existe una oportunidad no sólo para reconsiderar este enfoque, sino también para promover alternativas privadas. El OSCE debe reconsiderar su papel como administrador de arbitrajes y hacer más énfasis en garantizar que el sistema sea transparente y eficiente. El OSCE debe seguir siendo responsable de la calidad, dando seguimiento a los procedimientos y realizando controles aleatorios en todos los centros de arbitraje institucional.

9.5. Propuestas de acción

El sistema de reparaciones y solución de disputas en el Perú se refiere tanto al procedimiento de licitación como a la ejecución del contrato. Esta revisión del procedimiento de licitación sugiere que si bien los casos pueden resolverse rápidamente, el incremento de apelaciones interpuestas ante el Tribunal Administrativo puede poner demasiada presión en dicho organismo. El nuevo marco regulatorio ha fortalecido la parte de resolución del sistema estableciendo las juntas de resolución de disputas. La introducción de estas juntas representa un cambio importante, dado que las obras públicas continúan

mientras se abordan las cuestiones en disputa. Sin embargo, es demasiado pronto para saber si los cambios conducirán a un sistema más eficiente- todavía hay margen de mejora para los casos que llegan a la fase de arbitraje. Existe el riesgo que los adjudicatarios pierdan la fe en el sistema de arbitraje si el tiempo de resolución sigue siendo superior a un año. Sin embargo, las medidas adoptadas para fortalecer la infraestructura del sistema en términos de recolección de datos y aseguramiento de calidad ayudarán a las autoridades peruanas a administrar mejor el procedimiento de revisión. Un ejemplo de avance en el sistema es la introducción del Registro Nacional de Árbitros, donde todas las partes pueden ahora acceder a una lista completa de posibles árbitros que pueden ser seleccionados por las partes contratantes. Para mejorar aún más la transparencia del sistema de revisión y reparación y reducir el número de denuncias formales contra procedimientos de contratación, las autoridades peruanas pueden considerar las siguientes acciones:

- El Perú debe considerar realizar más capacitaciones y orientación a proveedores y órganos de supervisión, para mejorar la gestión de denuncias en el marco del sistema de revisión.
- El Perú debe considerar aumentar la transparencia del sistema recopilando datos sobre rendimiento (en relación a resoluciones de cumplimiento) de las autoridades adjudicadoras.
- El Perú debe considerar una garantía preferencial (1% o 2%) para Micro y Pequeñas Empresas, de manera que sea posible procesar una inconformidad durante el procedimiento de contratación.
- El Perú debe asegurar de manera más efectiva la implementación de las normas de contratación pública.
- El Perú necesita apoyar la mediación de inconformidades, de manera que puedan ofrecer posibilidades reales de evaluación y resolución de conflictos durante la ejecución del contrato.
- El Perú debe desarrollar indicadores de rendimiento para medir el impacto de las juntas de resolución de disputas, por ejemplo, respecto a la duración de los procedimientos y los resultados.
- El Perú debe alentar el uso de juntas de resolución de disputas que puedan prevenir y/o resolver controversias surgidas durante la ejecución de obras.
- El Perú necesita hacer más eficiente el sistema de arbitraje y administrarlo de manera más estratégica. Esto se puede lograr centrándose menos en el manejo de casos y más en la supervisión y el aseguramiento de la calidad del sistema.

Notas

1. De conformidad con el artículo 113 del Reglamento de la ley de contrataciones aprobada por Decreto Legislativo N° 1017, la entidad resuelve la apelación y notifica su resolución por medio del SEACE, dentro de 12 días hábiles después de la presentación del recurso o de la implementación de las medidas correctivas, adoptadas por omisiones o errores en la presentación.
2. La moneda en Noruega es la Corona Noruega (NOK). Por consiguiente, el umbral para procedimientos nacionales aumentó de 200.000 NOK (23.000 dólares americanos) a 500.000 NOK (58.000 dólares americanos) en 2006 y a partir de 2012 las cuotas aumentaron de 800 NOK (93 dólares americanos) a 8.000 NOK (935 dólares americanos) en casos de reclamación, y a 1.000 NOK (117 dólares americanos) en casos de adjudicación directa ilegal.
3. Esto constituye un nuevo impedimento para licitantes o adjudicatarios de empresas declaradas culpable de corrupción, malversación de fondos, etc., en Perú o en el extranjero. Este impedimento también aplica a empresas que hayan admitido y reconocido alguno de los delitos descritos, etc. (artículo 11-n).
4. Ver el artículo: “Dispute Resolution Board will enable to settle contractual conflicts rapidly.” (La junta de Resolución de Disputas permitirá resolver conflictos contractuales de manera expedita) <http://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/junta-de-resolucion-de-disputas/>.

Referencias

- Caivano, R. (1998), *Negotiation, Conciliation and Arbitration* (Negociación, Conciliación y Arbitraje), APENAC, Lima.
- Cantuarias Salaverry, F. (2006), Judgment entered in the Docket (Juicio registrado en el expediente) No. 6167-2005-PHC/TC-LIMA, Ground 7.
<http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/06167-2005-HC.html> (consultado el 29 de abril, 2017).
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia [Hacia una contratación pública eficiente en Colombia] Making the Difference (Marcando la diferencia)*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2015), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [Recomendaciones del Consejo sobre Contrataciones Públicas], www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf (consultado el 24 de abril, 2017).
- SFP (sin fecha), Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm>, en español (consultado el 29 de abril, 2017).
- World Economic Forum (2015), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, World Economic Forum, Geneva [Foro Económico Mundial (2015), Informe sobre Competitividad Global 2015-2016, Foro Mundial de Economía, Ginebra].

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

La Contratación Pública en el Perú

REFORZANDO CAPACIDAD Y COORDINACIÓN

Esta serie de estudios nacionales e internacionales se concentra en acciones gubernamentales dedicadas a aumentar la eficiencia, eficacia, e innovación del sector público, y mejorar su capacidad de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Las publicaciones en esta serie se enfocan en temas como el gobierno abierto, la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en el sector público, la gestión de riesgos, el comercio ilícito, las instituciones de auditoría, y la reforma del servicio civil. Los estudios dedicados a las prácticas en un país específico evalúan la capacidad de la administración pública para alcanzar los objetivos del gobierno y enfrentar los retos actuales y futuros. Al analizar cómo funciona la administración pública de un país, estos estudios se centran en la cooperación interdepartamental, las relaciones entre los niveles de gobierno y con los ciudadanos y las empresas, la innovación y la calidad de los servicios públicos, y el impacto de la tecnología de la información en las actividades del gobierno y su interacción con las empresas y los ciudadanos.

La contratación pública se está convirtiendo en una herramienta estratégica en el Perú para lograr importantes objetivos políticos. Las reformas legislativas aprobadas en 2016 indican un fuerte compromiso del gobierno para modernizar el sistema de adquisiciones públicas. De hecho, el sistema atraviesa actualmente un período de transición, pasando de formalidades excesivas y procesos de licitación complejos a la priorización de resultados y una mayor relación calidad-precio. Este informe examina las reformas en curso en materia de contratación pública en el Perú, centrándose en cuestiones como los procesos de contratación pública, la participación en licitaciones y la cultura de integridad en el proceso de contratación pública. También, proporciona orientación para ayudar al Perú a implementar reformas que aumenten la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas del sistema.

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

OECD publishing
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-28134-9
42 2017 31 4 P



9 789264 281349