



PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Organismo Supervisor de
las Contrataciones del
Estado

Presidencia Ejecutiva

Organismo Supervisor de
las Contrataciones
del Estado

OSCE

PLAN ESTRATÉGICO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL ESTADO PERUANO

**Un Sistema de Contrataciones Públicas
Eficiente, Libre de Corrupción y Promotor del Desarrollo**

**DOCUMENTO OFICIAL
CIRCULACIÓN RESTRINGIDA**

ABRIL 2009

Contenido

INTRODUCCIÓN

1. LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS COMO SOPORTE DEL DESARROLLO Y DEL BUEN GOBIERNO.

1.1 Contrataciones, gobernabilidad y confianza ciudadana

1.2 Los primeros pasos de la reforma en el Perú

2. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

2.1 De los procesos a los resultados

2.2 Principios Esenciales

2.3 Órgano Rector

3. COMPONENTES DEL PLAN ESTRATÉGICO

3.1 Coordinación y Liderazgo

3.2 Planificación de Contrataciones y el Proceso de Presupuesto

3.3 Estandarización de procesos y de documentos

3.4 Tecnologías de la Información

3.5 Mejorar la capacidad de compra del Gobierno

3.6 Mayor Competencia y Precios Referenciales

3.7 Experiencia y Acreditación

3.8 Seguimiento y Evaluación. Control Eficiente

4. IMPLEMENTACIÓN

4.1 Estructuras Institucionales

4.2 Prioridades y Cronograma de la Reforma

ANEXO I. Contrataciones Electrónicas

ANEXO II. Estrategias de Licitaciones Electrónicas para Perú

ANEXO III. Convenio Marco

ANEXO IV. Gestión de Servicios Privados Externos en las Actividades de Desarrollo del sistema de contrataciones Públicas Electrónicas.

Introducción

El Perú ha tomado una senda de crecimiento económico alto y sostenido, a la vez que está logrando mejores condiciones de bienestar para sus habitantes. Ambos procesos requieren de un sistema de contrataciones públicas altamente **eficiente**, que **facilite las inversiones requeridas** por el crecimiento y entregue oportunamente los bienes, las obras civiles y los servicios demandados por la comunidad. La sociedad peruana exige, con plena razón, que ese sistema sea, además, **transparente y libre de corrupción**.

El Perú está además empeñado en un proceso de descentralización política y administrativa que logre acercar el Estado a la comunidad y le retorne a ésta la capacidad de su control. Una de las condiciones para el éxito de la descentralización es disponer de herramientas que faciliten a los gobiernos regionales y locales la contratación pública para que puedan cumplir eficazmente su misión, tengan el mínimo riesgo de corrupción y a la vez puedan ser total y permanentemente vigiladas por los ciudadanos.

La modernización de las contrataciones públicas en la dirección planteada requiere una orientación estratégica que sea guía de una reforma profunda de todo el sistema.

Este documento contiene el Plan Estratégico para la construcción de un sistema de contrataciones públicas eficiente, transparente, libre de corrupción y promotor del desarrollo.

Este Plan tiene dos referentes: un análisis profundo de la situación de las contrataciones en el Perú y un examen de la más reconocida experiencia disponible en todo el mundo.

El análisis de la situación fue elaborado en los meses de mayo, junio y julio de 2008 utilizando la metodología de evaluación de sistemas nacionales de contrataciones elaborada por los países más desarrollados del mundo agrupados en la OECD¹. Esa evaluación mostró algunas fortalezas que cabe aprovechar y grandes debilidades que deben ser corregidas.

Los elementos principales recogidos de la experiencia internacional se resumen en un capítulo específico y se retoman a lo largo del texto.

El Plan se basa en los principios medulares internacionalmente reconocidos para las contrataciones públicas: eficiencia, transparencia y control del riesgo de corrupción, competencia y uso óptimo de recursos para lograr el mayor valor por inversión realizada en favor de la comunidad.

¹ Ver CONSUCODE (2008): Evaluación del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas del Perú . con base en la metodología de la OECD+

Está sustentado también en la convicción de que un buen sistema de contrataciones exige procedimientos y documentos estandarizados, sólida planificación en función de la entrega oportuna de resultados, estrechos vínculos con la gestión presupuestal, estímulos sólidos a la competencia, mecanismos modernos de operación, personal conocedor de las características y tendencias del mercado, estrategias para utilizar la capacidad de negociación del Estado, vigilancia a la calidad y eficiencia, información siempre actualizada para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, y un potente sistema de control basado precisamente en la información en línea. Eso, por supuesto, es mucho más que aplicar un marco legal y regulatorio.

Este Plan Estratégico toma en cuenta también las bases que han sido construidas en los años recientes en materia de reformas legislativas y creación de un nuevo contexto institucional. Estos desarrollos son los primeros pasos de un proceso que comienza a abordar ahora los retos más profundos.

El objetivo final es lograr que el presupuesto público se transforme de la manera más rápida, en el menor tiempo posible y al menor costo, en bienes y servicios para la comunidad, y que en el proceso sea ágil, confiable, justo y todas sus decisiones y resultados estén a la vista de la comunidad.

El presente Plan Estratégico tiene objetivos a uno, tres y cinco años. Sus resultados permitirán que el Perú avance hacia tener uno de los sistemas de contrataciones de vanguardia en el mundo y que sea plenamente consistente con los objetivos de crecimiento y bienestar de todos los peruanos.

1. Las contrataciones públicas como soporte del desarrollo y del buen gobierno

Las contrataciones públicas son el principal instrumento que tiene el Gobierno para el cumplimiento de sus objetivos y para ello requiere de un sistema *de contrataciones del sector público* (que en adelante llamaremos simplemente *sistema de contrataciones*²) que convierta eficientemente el presupuesto aportado por todos los ciudadanos en bienes, obras y servicios para la comunidad.

En nuestro país, las adquisiciones públicas de 2007 sobrepasaron los 15 mil millones de nuevos soles (US\$5 mil millones), que equivalen a 10% del Producto Bruto Interno (PBI) y a más del 25% del presupuesto del Gobierno para el mismo año.

1.1. Contrataciones, gobernabilidad y confianza ciudadana

Las comunidades que más valoran a sus gobiernos son aquellas que están servidas por administraciones públicas que logran atender con eficacia las prioridades sociales, a través de programas con alta capacidad de ejecución que benefician a amplios sectores de la comunidad.

El Gobierno está convencido de que ese es un objetivo central de la administración pública, pues permite mantener el valor de los servicios brindados a la comunidad, mediante una toma de decisiones debidamente informada, ejecuciones rápidas y consistentes y altos niveles de transparencia que aseguran la confianza del público

En este sentido, es necesario reconocer que el sistema de contrataciones ha sido ineficiente a la hora de convertir los presupuestos en servicios para la comunidad. Los procesos se han vuelto lentos y tortuosos, la ejecución es mínima al comienzo del ciclo fiscal y apresurado al final del mismo, con el agravante de que una parte del presupuesto se queda sin ejecutar y no siempre se obtiene la mejor relación precio-calidad.

El Gobierno reconoce también que el sistema de contrataciones públicas en el Perú ha obedecido estrictamente a una sucesión de pasos definidos, instituidos y vigilados legalmente, pero en ningún caso como una actividad profesional especializada. Y que por ello, es un sistema que no cuenta con un alto grado de confianza por parte del público, no promueve la competencia de sus proveedores y tampoco tiene una buena calificación cuando es comparado con los indicadores internacionales de desempeño.

La visión del Gobierno es disponer de un sistema de contrataciones públicas que no sólo proporcione a la comunidad beneficios de alta calidad, sino que también garantice la confianza de la comunidad con la integridad ética y la imparcialidad. El objetivo del Gobierno es que nuestro país tenga un sistema de contrataciones

² El concepto de contratación se refiere al proceso de obtener (comprar, arrendar o pagar por la elaboración o prestación) un bien, servicio u obra. Este proceso va desde la definición de la necesidad de dicha contratación hasta el momento final de su uso o aprovechamiento y el vencimiento de las garantías que lo cubren. El concepto de contratación está incluido en el de contratación y alude a la parte de ese proceso directamente relacionada con el contrato.

que esté de acuerdo con estándares internacionales y sea reconocido como transparente, eficiente y confiable.

Se requiere un fortalecimiento de la administración pública que garantice que los presupuestos de las Entidades sean ejecutados correctamente, de acuerdo con proyectos y programas previamente aprobados, que estén ligados a los Planes Estratégicos derivados de las políticas nacionales y locales, en función de las prioridades públicas.

1.2. Los primeros pasos de la reforma de las contrataciones en el Perú

Se han dado inicialmente pasos importantes, incluyendo las reformas sustanciales a la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, la transformación del CONSUCODE en el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) asignado al Ministerio de Economía y Finanzas, el fortalecimiento del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) y la creación de la Central de Compras Públicas (Perú Compras).

Con estas medidas, el Gobierno pasa a consolidar el proceso de reforma mediante este Plan Estratégico. La experiencia internacional muestra que las reformas institucionales y legislativas son sólo el principio del trabajo a realizar.

Este Plan Estratégico traza una nueva fase para el desarrollo de la contratación pública en el Perú, que redundará en significativos beneficios económicos para la comunidad y en una administración pública en la que los ciudadanos puedan tener plena confianza.

2. Lecciones de la experiencia internacional

El Gobierno considera que en la reforma de las contrataciones públicas hay muchas lecciones que han sido aprendidas por otros países caracterizados por el alto nivel de su administración pública. Esas lecciones pueden ser invaluable para configurar las nuevas orientaciones para Perú.

Los gobiernos alrededor del planeta están reconociendo cada vez más la importancia de las contrataciones públicas en la provisión de servicios para la comunidad y la generación de beneficios económicos. Por eso tienen un lugar importante en los grandes acuerdos comerciales y en las alianzas regionales.

La comunidad internacional ha examinado y optado por numerosas iniciativas para fortalecer el desempeño de las contrataciones. Entre ellas se han incluido:

- la especialización y profesionalización de las oficinas de contrataciones, con expertos en comprar más que en asuntos legales,
- la estandarización de procesos y documentos,
- el desarrollo de nuevos mecanismos de compra como los Convenios Marco en sus diferentes variantes,
- la incorporación de las tecnologías informáticas,

- la orientación de los sistemas de adquisiciones al logro del mejor resultado posible por la inversión realizada (*Value for Money* en la literatura internacional).
- la producción y uso de información producida en línea por el sistema para conocer y aprovechar mejor el mercado y apalancar al gobierno dentro de él,
- el uso del poder de compra del gobierno para mejorar las condiciones de suministro y los precios obtenidos,
- la simplificación de los procesos para hacerlos más ágiles y transparentes
- una sólida rendición de cuentas a los ciudadanos
- modalidades de control inteligente orientado a prevenir los riesgos de corrupción y también a estimular la eficiencia
- integración de la planificación de los gobiernos nacional y regionales con los procesos de desarrollo presupuestal para mejorar la gestión del presupuesto y garantizar la oportunidad de los pagos
- adopción de medidas promotoras del desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental en las adquisiciones públicas.

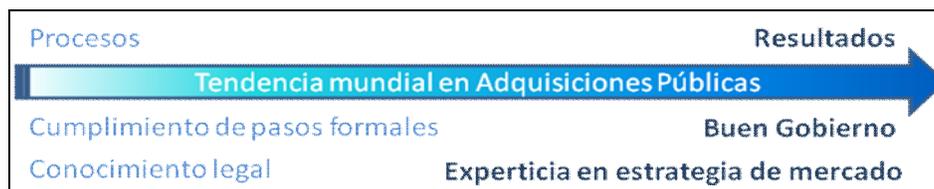
2.1. De los procesos a los resultados

Ha habido también reformas en los métodos y procesos. El cumplimiento de los objetivos finales del presupuesto ahora involucra la identificación y selección de soluciones óptimas cómo, por ejemplo, escoger entre arrendamiento o compra, establecer asociaciones entre el sector público y el privado, lograr acuerdos sobre niveles de servicio (*Service Level Agreements*), el apalancamiento de procesos para el conjunto de un sector, la evaluación y el monitoreo de desempeño, etc.

Todos estos cambios relacionados con las contrataciones públicas son cada vez más complejas, y demandan por tanto personal altamente especializado capaz de encontrar las mejores soluciones. En la experiencia internacional –y también en la peruana– la diferencia entre una buena o mala selección de las opciones de contratación puede significar una diferencia que en algunos casos puede sobrepasar el 500% en el costo-beneficio de los resultados para la comunidad.

Asimismo, frente a la necesidad de incrementar la productividad y capacidad de respuesta de los gobiernos en todo el mundo frente a estos desafíos, ha surgido la tendencia en la gestión pública de alejarse de la regulación y el detalle de los procesos, privilegiando los resultados en el desempeño y la gobernabilidad, como se ilustra en la Figura 1.

Figura 1
Tendencia Mundial en gestión de Adquisiciones Públicas



Dicha tendencia está cambiando el modo como las contrataciones públicas son manejadas en las mejores administraciones públicas del mundo. Y, por ello, ahora los funcionarios de contrataciones deben estar mucho más calificados y apoyados por un sólido soporte de sistemas de gestión y tecnología. Esta tendencia hacia un mejor desempeño y resultados exige que la toma de decisiones se asiente en una gestión basada sobre todo en la información más que en procesos detallistas y controles.

Así, es clara la razón por la cual las administraciones líderes en el mundo han dejado de lado la visión de las contrataciones como actividades reguladoras y excesivamente controlistas y han pasado a la visión de las contrataciones como soporte eficiente y práctico del buen gobierno. Bajo esta orientación, las contrataciones públicas son el sostén y la garantía para la creación de políticas, procesos y herramientas de gestión, así como para la aplicación de mayor experiencia y nuevas tecnologías que impulsan el buen desempeño gubernamental y el impacto efectivo en la sociedad.

2.2. Principios Esenciales

En los países de muy buena gobernabilidad, las adquisiciones públicas se definen primero, y sobre todo, como un asunto de gerencia especializada, regido por políticas usualmente diseñadas sobre un conjunto de principios que son la base de todo el sistema. Esos principios (en orden alfabético) son:

- ◆ **Competencia:** procesos abiertos a todos los posibles participantes.
- ◆ **Eficacia:** gestión por resultados.
- ◆ **Eficiencia:** el mejor resultado en plazos razonables para el mayor beneficio de los ciudadanos.
- ◆ **Igualdad:** decisiones que no perjudican ni favorecen a nadie.
- ◆ **Integridad:** eliminación de posibles conflictos de interés de los participantes del sistema.
- ◆ **Mejor valor por la inversión:** obtener la mejor alternativa posible con los recursos disponibles (*Value for Money*).
- ◆ **Rendición de cuentas:** el gobierno informa, la comunidad vigila.
- ◆ **Transparencia:** todo a la vista de todos en todo momento y en tiempo real, sin perjuicio de los derechos de reserva de los proveedores.

Estos principios en las contrataciones públicas son generalmente considerados como piezas claves del buen gobierno y son normalmente los objetivos de la legislación misma.

Asimismo, están en la base de todas las regulaciones, de las políticas y los procesos de las contrataciones públicas. Y son también la base para establecer las garantías del debido proceso y de los códigos de ética de las organizaciones y personas que participan en estos procesos.

2.3. Órgano Rector

Un importante aporte en el ámbito internacional han sido las reformas institucionales que han promovido y dado lugar a la creación de órganos rectores centrales, con funciones que requieren de altísimo nivel técnico para el fortalecimiento de los sistemas de contrataciones públicas, la integración de los procesos y el mejor uso de las tecnologías de punta en la gestión pública.

El establecimiento de dichos órganos rectores con las funciones descritas ha permitido superar las debilidades que se presentan cuando las únicas funciones centralizadas de contrataciones se reducen a establecer y supervisar el marco legal o asignar recursos presupuestales. En estos casos, es común que cada organismo desarrolle sus propios procedimientos, a menudo con diversas interpretaciones de la legislación, con documentación específica, con términos y condiciones de contratos propios y con sus particulares modos de reportar e informar. Esta diversidad reduce la calidad de la planificación estratégica y presupuestal, limita la capacidad del sector privado para entender los procesos gubernamentales, extingue la capacidad de negociación integrada del sector público y mengua la transparencia y la eficiencia de todo el proceso de contrataciones. Además, el exceso y la diversidad de trámites favorecen la corrupción. Ante la ineficiencia y el incremento del malestar ciudadano con el sistema de contrataciones, suele presentarse la tendencia realizar nuevas reformas legales y definir nuevos requisitos presupuestales para aumentar los controles, creando así un círculo vicioso.

Para superar las restricciones y anomalías descritas, los entes rectores de contrataciones tienen la potestad de establecer la unidad de acción, mediante un conjunto de estándares de procedimiento, junto con una mayor eficacia de la gestión orientada a resultados.

El Gobierno ha reconocido la necesidad de este rol especializado y ha creado el OSCE para guiar la introducción de las mejores prácticas de contrataciones dentro de la administración pública peruana. Y por ello, en este Plan Estratégico el OSCE tiene el rol principal en la coordinación, establecimiento de procedimientos y estándares, y la administración y supervisión de las demás iniciativas que se exponen más adelante.

3. Componentes del Plan Estratégico

El Gobierno ha dado un paso coincidente con las mejores prácticas internacionales en las contrataciones públicas, reordenando la estructura institucional. Este reordenamiento incluye la creación del OSCE como ente encargado de ejecutar las políticas en materia de las contrataciones, proporcionando, por primera vez, un mecanismo para avanzar hacia un sistema de contrataciones basado en principios, en la estandarización de los procesos, la implementación de los sistemas de información, el fortalecimiento de la acción gubernamental en el campo de las contrataciones y de su correcta planificación, para darle el soporte adecuado a la ejecución del presupuesto y al logro de los grandes objetivos políticos en bien de la sociedad. Sobre esta base se erige el Plan Estratégico para las Contrataciones Públicas en Perú.

Este Plan Estratégico del Gobierno requerirá que la contratación pública esté más orientada hacia las necesidades del desarrollo económico y social del país, las tendencias del mercado y la participación de la sociedad. Y el sistema de contrataciones proveerá las metodologías, la información y los controles que de manera más efectiva vinculen la ejecución del presupuesto con los servicios a la comunidad.

Este Plan Estratégico garantizará que los procesos de planificación aseguren que las contrataciones estén coordinadas y alineadas con los procesos presupuestales. Creará también un conjunto de mecanismos para lograr ahorros con la obtención de mejores precios y reducción de costos de gestión. De acuerdo con la experiencia internacional, estos ahorros podrán ser del orden del 20% del monto total de las compras gubernamentales (cerca de 3 mil millones de nuevos soles por año)³.

El Plan Estratégico permitirá también avanzar en la implantación de procedimientos simplificados y comunes para todas las Entidades, apoyados en sistemas de información y documentación estándar. Este cambio fortalecerá la transparencia y la eficiencia, y racionalizará la gestión de proyectos y la prestación de servicios a la comunidad. Se establecerá un sistema de seguimiento y evaluación mucho más firme, que fortalecerá la rendición de cuentas, así como el buen desempeño de la función de contrataciones.

El marco básico mediante el cual este Plan Estratégico brindará los resultados descritos se presenta en la Figura 2.

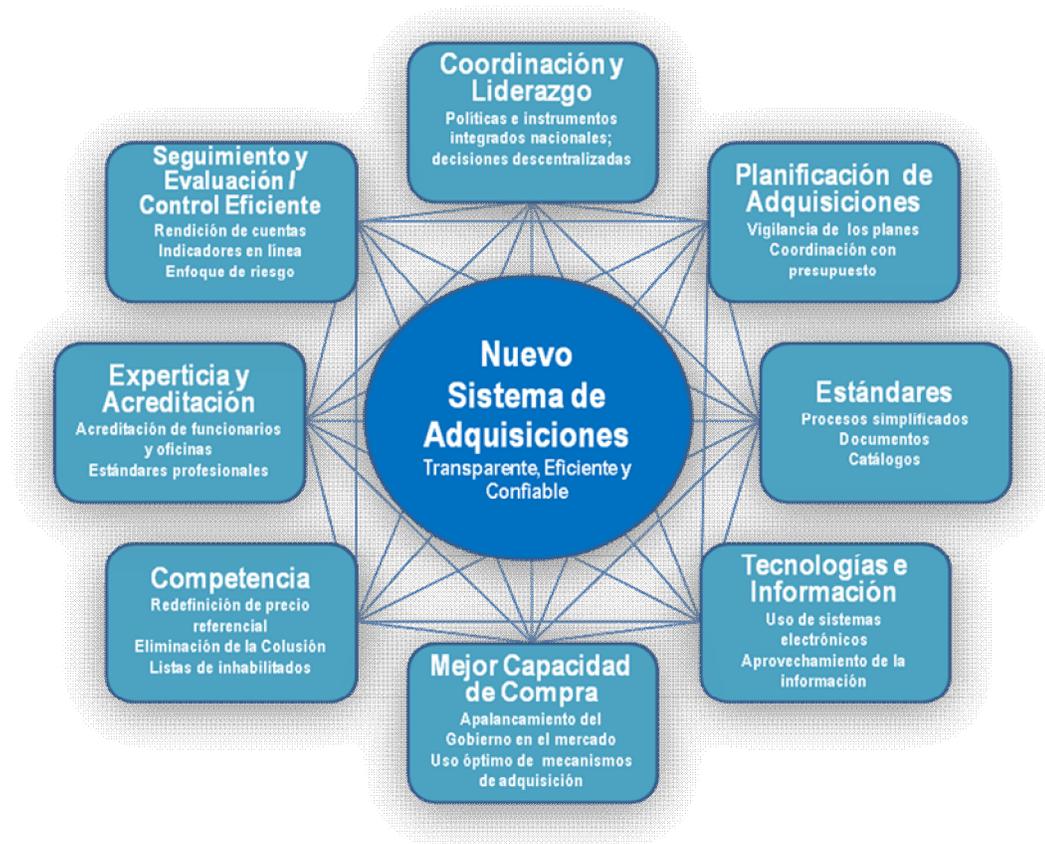
Al plantear este marco, el Gobierno ha identificado que el éxito del Plan exige disponer de sólidos conocimientos especializados para la gestión del sistema, pues una solución exclusivamente regulatoria es insuficiente para construir esta visión de las contrataciones públicas.

³ Los países europeos y asiáticos que han realizado procesos intensos de modernización de sus sistemas de adquisiciones reportan ahorros en costos administrativos (costos de transacción y de gestión) y en precios de contratación que van desde 15% del valor total de las adquisiciones hasta 25%. En América Latina, Brasil ha estimado ahorros por cerca del 30%.

Una lección muy importante de la experiencia internacional es que la experiencia en contrataciones debe ir mucho más allá del conocimiento de la legislación sobre contratación pública. La lección es que la administración eficiente y eficaz de la función de contratar requiere conocimiento y dominio de muchos temas, como gestión de riesgo, optimización de soluciones, criterios para obtener el mejor valor por la inversión, mercados, incentivos, planificación y evaluación. Estas necesidades no pueden ser suplidas sólo con regulaciones y requieren experiencia y buena gerencia.

En este Plan Estratégico, la legislación y regulación son sólo un componente dentro de muchos que se requieren para que las contrataciones públicas respondan a las necesidades del país y sean efectivas y eficientes.

Figura 2
Visión y Áreas del Plan Estratégico de Adquisiciones Públicas en el Perú



Para implementar este Plan, han sido definidas ocho áreas claves de reforma. Mediante su adopción y desarrollo, el Perú podrá tener un sistema de contrataciones a la altura de los más avanzados del mundo. No obstante, el reto será permanente, pues la contratación pública siempre implicará un proceso de mejoramiento continuo. A continuación se examinan las áreas propuestas.

3.1. Coordinación y Liderazgo

Como se mencionó anteriormente, una de las lecciones de la experiencia internacional es que en los países donde los sistemas de contrataciones funcionan de manera adecuada existe un ente rector que se encarga de dirigir las políticas, desarrollar lineamientos operativos, hacer el seguimiento global del sistema, recibir y tramitar reclamos, definir los marcos operacionales para las contrataciones electrónicas y, en algunos casos, coordinar la gestión de contratos agregados para todo el sector público.

El Gobierno tiene plena convicción de que un organismo rector efectivo es un requisito esencial para poder ejecutar este Plan Estratégico. Por eso, el OSCE será responsable de establecer las metodologías operativas comunes y los estándares como bases de la transparencia y el control de calidad, y para facilitar la coordinación entre las entidades. De la misma forma, desarrollará e implementará las bases para los estándares de gestión, los códigos de ética en las contrataciones, la coordinación y el seguimiento, y los informes a nivel de todo el Gobierno. También garantizará la coordinación y buen desarrollo del uso de nuevos instrumentos de contratación pública como los convenios marco.

El OSCE, a través de la supervisión y la capacitación, tratará de evitar que cada Entidad que realiza contrataciones desarrolle sus propios procedimientos, con diversas interpretaciones de la legislación, documentación específica, términos y condiciones de contrato particulares y formas de informar heterogéneas. Esta diversidad limita la capacidad negociadora en bloque del Gobierno, reduce la calidad de la planificación estratégica y presupuestal, mina la capacidad del sector privado para entender los procesos gubernamentales, convierte a las adquisiciones en un tema de expertos en asuntos legales y tiene impactos negativos sobre la transparencia y la eficiencia, por la tendencia a que los procesos de contratación sean complejos y cargados de trámites.

El Perú ha tenido un organismo central de adquisiciones, el CONSUCODE, que ha estado especialmente concentrando en la supervisión de la normativa, pero en los últimos años ha comenzado a enfocarse también en algunos aspectos operacionales y de gestión. Reforzar este proceso de cambio es la razón por la cual el Gobierno recientemente ha creado el OSCE que abordará las funciones necesarias para cumplir con este Plan Estratégico.

A nivel internacional, los entes rectores se han dedicado más a la formulación y adopción de políticas generales básicas que a la aprobación de regulaciones o reglamentos. La experiencia muestra que las políticas generales cuentan con el mismo nivel de cumplimiento que las regulaciones, con la ventaja de que son más flexibles y logran que los funcionarios sean responsables de adherirse a principios y no a pasos de procedimiento. El Gobierno revisará la legislación para garantizar que el OSCE pueda desarrollar esta capacidad de la manera más efectiva posible.

Para desarrollar este rol de liderazgo central, el Gobierno ha revisado también las experiencias de otros países. Esta revisión se puede apreciar en la Tabla 1 que ilustra la separación de las funciones centralizadas y descentralizadas en esos países.

El Gobierno revisará las funciones del OSCE para garantizar que éstas sean lo suficientemente amplias para que pueda cumplirlas a cabalidad. El siguiente cuadro contiene los elementos sobre las funciones que debe tener el OSCE como entidad líder y coordinadora, y que han sido tomados de las funciones de organismos equivalentes en otras partes del mundo.

Los requerimientos de las funciones incluidas en el cuadro proporcionarán una guía para desarrollar la nueva estructura organizacional de el OSCE.

Las funciones de liderazgo y coordinación no incluyen las de llevar a cabo actividades de ejecución en lugar de las Entidades. Las funciones implican establecer la coordinación y los sistemas necesarios para impulsar una planificación del presupuesto más efectiva, compras coordinadas y con capacidad de negociación fortalecida por medio de convenios marco, documentación estándar y un marco tecnológico único para racionalizar y estandarizar los procesos, emprender el seguimiento y la evaluación de todo el sistema y fortalecer la competencia y transparencia.

Tabla 1
Ejemplo Comparado de Modalidades de Dirección Central, Control y Gestión
en el campo de las Contrataciones Públicas

| País | Políticas Esenciales | Control | Gestión |
|----------------------|---|--|--|
| Australia (Nacional) | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Value for money</i> • Competencia • Rendición de cuentas y transparencia • Eficiencia, efectividad • Ética • Desarrollo de la Industria | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas básicas centrales • Auditoria y seguimiento central • Legislación y regulación central • Liderazgo y planificación central • Plataforma de contrataciones electrónicas central | <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de contratos descentralizada y delegada • Desarrollo de contratos descentralizado • Rendición de cuentas descentralizada |
| Canadá | <ul style="list-style-type: none"> • Mejor valor por toda la vida • Eficiencia • Acceso, Imparcialidad • Competencia • Transparencia • Desarrollo de Industria | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas básicas centrales • Auditoria y seguimiento central • Liderazgo y planificación central • Plataforma de contrataciones electrónicas central | <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de contratos descentralizada • Algunos contratos centralizados • Desarrollo de contratos descentralizado • Rendición de cuentas descentralizada |

| | | | |
|----------------------------|---|--|---|
| Hong Kong | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Value for money</i> • Sinceridad • Competencia | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas básicas centrales • Auditoría y seguimiento central • Liderazgo y planificación central • Plataforma de adquisiciones electrónicas central | <ul style="list-style-type: none"> • Gestión y desarrollo de contratos centralizada |
| Singapur | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Value for money</i> • Imparcialidad • Sinceridad • Competitividad | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas básicas centrales • Auditoría y seguimiento central • Liderazgo y planificación central • Plataforma de adquisiciones electrónicas central | <ul style="list-style-type: none"> • Gestión y desarrollo de contratos delegados |
| Reino Unido | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Value for money</i> • Competencia • Consistencia • Eficiencia • Efectividad | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas básicas centrales • Auditoría y seguimiento central • Liderazgo y planificación central • Plataforma de adquisiciones electrónicas central | <ul style="list-style-type: none"> • Gestión y desarrollo de contratos descentralizados • Algunos contratos centralizados • Rendición de cuentas - descentralizada |
| EE.UU (Agencias Federales) | <ul style="list-style-type: none"> • Bienes y servicios más beneficiosos • Competencia • Desarrollo de la industria justo y transparente | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas básicas centrales • Auditoría y seguimiento central • Liderazgo y planificación central • Plataforma de contrataciones electrónicas central | <ul style="list-style-type: none"> • Algunos contratos centralizados • Catálogo electrónico centralizado • Delegación sustancial |

Bases para el Liderazgo y la Coordinación del OSCE

El papel de OSCE exige que tenga la supervisión de la normativa sobre contrataciones y pueda usarla para definir un amplio rango de políticas y hacer el seguimiento y evaluación de las operaciones. Los términos de referencia incluyen:

- Formulación de una política y una estrategia de contrataciones armonizada.
- Dominio sobre los procesos de contrataciones genéricos
- Especificación de sistemas y estándares de comercio electrónico
- Promoción de contrataciones en las que la agregación de demandas facilita obtener un mejor valor por la inversión realizada (*Value for Money*)
- Disponibilidad de experiencia en contrataciones, incluyendo contrataciones estratégicas.
- Desarrollo de sistemas intergubernamentales de medición, incluyendo:
 - Registro de lo que se compra, los precios asociados y las fuentes de suministro.
 - Análisis de los costos reales de las transacciones de contrataciones
 - Valoración de las capacidades y desempeño de los proveedores, incluyendo consultores
 - Medición año por año de las mejoras en la obtención de mejor valor por inversión realizada (*Value for Money*) de la función de contrataciones
- Planificación y desarrollo de nuevas habilidades en contrataciones, desarrollo profesional y acreditación.
- Trabajo pro-activo con las Entidades para implementar recomendaciones surgidas en el proceso de acreditación y en las evaluaciones.

Los desarrollos en contrataciones deberán reportarse al Consejo de Ministros.

Tras esta base inicial de liderazgo se siguen varias áreas clave para la realización de la reforma en el corto y mediano plazos. Todas ellas fortalecerán sustancialmente las contrataciones y la administración pública en el Perú.

3.2. La Planificación de Contrataciones y el Proceso de Presupuesto

Una de las mayores prioridades del Gobierno en esta reforma será asegurar que la gestión de las adquisiciones y la administración financiera estén más estrechamente relacionadas, de modo que garanticen una efectiva y oportuna prestación de servicios a la comunidad. Esto también requerirá que los planes y políticas del Gobierno Nacional y de los organismos sean más rigurosos y transparentemente interconectados con los programas y proyectos que convierten esos planes y políticas en resultados para la comunidad.

Los elementos claves de este componente de la reforma se observan en la Figura 3.

Esta reforma se guía por la convicción de que la planificación estratégica del desarrollo provee las bases para el abordaje de los presupuestos anuales del nivel nacional y de las entidades, mientras que la planificación de las adquisiciones sienta las bases para la ejecución del presupuesto.

Figura 3
Proceso de Planificación de Contrataciones y Presupuesto



Como parte de esta reforma, un requisito obligatorio en el proceso presupuestal anual en todos los niveles de la Administración será que cada entidad elabore un plan detallado de contrataciones. Estos planes serán el eje de la negociación en los procesos de elaboración del presupuesto. Los fondos que finalmente sean aprobados contra cada rubro regularán la rendición de cuentas del presupuesto y de los programas. La asignación de recursos de cada año deberá tener en cuenta las capacidades institucionales y el desempeño demostrado en la ejecución de los planes anteriores.

La planificación de las contrataciones requerirá que las Entidades desarrollen la capacidad de estimar de forma precisa tanto los costos de los programas y proyectos como los plazos para su ejecución. Estas estimaciones son esenciales para una buena gestión y un buen gobierno. La planificación de las adquisiciones incluirá todas las áreas: bienes, obras públicas, servicios y consultorías.

La vinculación de los planes de una entidad y el gobierno nacional requerirán que cada entidad especifique:

- . Objetivos de la entidad e indicadores de desempeño para esos objetivos.
- . Individuos responsables para la medición del desempeño.
- . Sistemas de seguimiento y evaluación efectivos para monitorear el desempeño.
- . Procesos de revisión para ajustar los planes y actividades de acuerdo con el desempeño.

Será otro requisito que los presupuestos estén identificados con los objetivos específicos de las entidades y a su vez de acuerdo con ítems individuales de costo, incluyendo los rubros de las contrataciones. Las comparaciones por ítem y rubro con el gasto del año anterior serán tabuladas con explicaciones donde se noten las variaciones sustanciales. Los inventarios del año anterior y las diferencias entre los gastos reales y los presupuestados serán indicadores de desempeño claves. Algunos de éstos indicadores serán reportados directamente por el sistema de contrataciones electrónicas.

Los formatos y protocolos para incluir los ítems de contrataciones en la fase de negociación del presupuesto serán desarrollados y regulados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

3.3. Estandarización de procesos y de documentos

El Gobierno reconoce con preocupación la falta de consistencia que existe entre las entidades gubernamentales, y aún dentro de una misma entidad, en los procesos de contratación, los registros, las formas y la documentación. Esta dispersión tiene un impacto nefasto en la transparencia e incrementa el tiempo y los costos que los proveedores deben enfrentar cuando participan en las contrataciones gubernamentales.

Durante años, cada entidad ha definido sus propias prácticas y procedimientos de contrataciones, utilizando instrumentos particulares y sus propias formas de adquirir. Este es uno de los obstáculos más importantes en la modernización de las contrataciones y también impone una pesada carga sobre los proveedores.

La estandarización de los procesos de contrataciones que será emprendida tendrá un significativo impacto en la transparencia, el seguimiento y evaluación, la capacidad administrativa, la competencia y la eficiencia y efectividad de todos los procesos de contratación y de la ejecución de los contratos.

Conviene señalar que el concepto de *estándar* implica un documento o un proceso que no puede ser cambiado, salvo en aspectos variables previamente definidos (como la identificación de una entidad o la cantidad por contratar). Los estándares se diferencian de los *modelos*, que sirven como guía o referencia pero pueden ser modificados en cualquiera de sus partes.

Entre los varios niveles en los cuales el Gobierno estandarizará las contrataciones, se incluyen inicialmente los siguientes:

- ◆ Estándares de bases de licitación.
- ◆ Estándares de términos y condiciones de los contratos.
- ◆ Estándares de planillas y formas usadas para las licitaciones.
- ◆ Estándares de Procesos.
- ◆ Estándares de codificación y clasificaciones de bienes y servicios.
- ◆ Estándares de vocabulario de contrataciones.
- ◆ Estándares de informes (con posibilidades de personalización).
- ◆ Estándares de acreditación para contrataciones.
- ◆ Códigos de conducta comunes.

Algunos de estos temas necesitan aportes de especialistas, pero los principios son claros en cada caso y pueden ser desarrollados fácilmente.

3.4. Tecnologías e Información

Actualmente en el Perú, los procesos de contrataciones públicas son lentos e ineficientes y no proveen información útil sobre su desempeño, sus resultados y su impacto. Por esta razón, el Gobierno está comprometido a continuar con la introducción de nueva tecnología en este campo, mediante el avance y fortalecimiento del sistema de contrataciones electrónicas (*e-adquisiciones*) ya iniciado.

La tecnología informática y una estrategia sólida para el uso de la información automatizarán muchos de los procesos más rutinarios de las contrataciones. A la vez lograrán que la toma de decisiones sea informada, para incrementar la competencia, reducir los costos, elevar la eficiencia e incrementar el impacto. La tecnología de la información también abordará la mayoría de los requerimientos de seguimiento, evaluación y control necesarios para tener un sistema de contrataciones efectivo y para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. La tecnología es también esencial para que el proceso de planificación de las contrataciones, examinado más arriba, sea eficaz.

Conservar un sistema de administración sólo escrito en el papel significaría que la información de gestión estratégica y los correspondientes análisis jamás estarían fácilmente disponibles y que las opciones de reforma e introducción de nuevos métodos de contrataciones serían muy reducidas. En el mundo actual, es imposible que las contrataciones sean transparentes y eficientes sin apoyo tecnológico y uso inteligente de la información. No cabe duda de que el buen gobierno se ve significativamente fortalecido por la propagación de la tecnología informática y el uso de la información.

Se fortalecerán las contrataciones con métodos electrónicos en todos los ámbitos del Gobierno. El plan para la implementación de contrataciones electrónicas (Ver **Anexo 1**) incluye:

- ◆ Capacitación para proveedores y compradores
- ◆ Perfeccionamiento de la Normativa
- ◆ Estandarización de sistemas, procesos y documentos
- ◆ Acceso del público al sistema de contrataciones para garantizar la transparencia.
- ◆ Desarrollo de licitaciones electrónicas
- ◆ Un aplicativo específico para convenios marco.
- ◆ Desarrollo de contrataciones menores electrónicas
- ◆ Subastas inversas electrónicas
- ◆ Gerencia y administración de contratos con apoyo electrónico.

El proceso tendrá dos grandes fases⁴:

1. La primera fase se refiere genéricamente al desarrollo de **licitaciones con apoyo electrónico** (*e-tendering* en la terminología internacional). Esta se ha iniciado ya, permitiendo el uso de un servicio de **información básica**, con facilidades para el registro de proveedores, avisos de licitación, capacidad de descargar bases de licitación, publicación de resultados y algunas facilidades para realizar compras por catálogo

Esta fase avanzará con el desarrollo de un sistema completo de **licitación electrónica**, que tendrá carácter transaccional. Además de publicar las oportunidades y las bases, se realizará la carga de propuestas (incluyendo una urna electrónica segura para almacenarlas), se brindará apoyo a los procesos de evaluación y paralelamente se generará la información requerida para propósitos de análisis y evaluación. Parte de este proceso será la implementación en línea de documentos estándar para la formulación de pliegos de licitación, presentación de propuestas, la definición de criterios de evaluación y la elaboración de contratos (Para un análisis más detallado del alcance del desarrollo de las licitaciones electrónicas, ver el **Anexo 2**). Paralelamente se desarrollarán los Nuevos Convenios Marco electrónicos, que se analizan en el numeral 4.5.

2. La segunda fase se refiere al desarrollo de las compras menores con apoyo electrónico (internacionalmente *e-Purchasing*). Este avance tiene como prerequisite la fase anterior, pues gran parte de los mecanismos más avanzados de compras menores electrónicas por parte de los Gobiernos tienen sus fundamentos en licitaciones electrónicas, como instrumento de fortalecimiento de la capacidad de negociación del gobierno y de creación de precios referenciales objetivos. Se incluirá en esta fase el desarrollo de la subasta inversa electrónica y la administración electrónica de contratos.

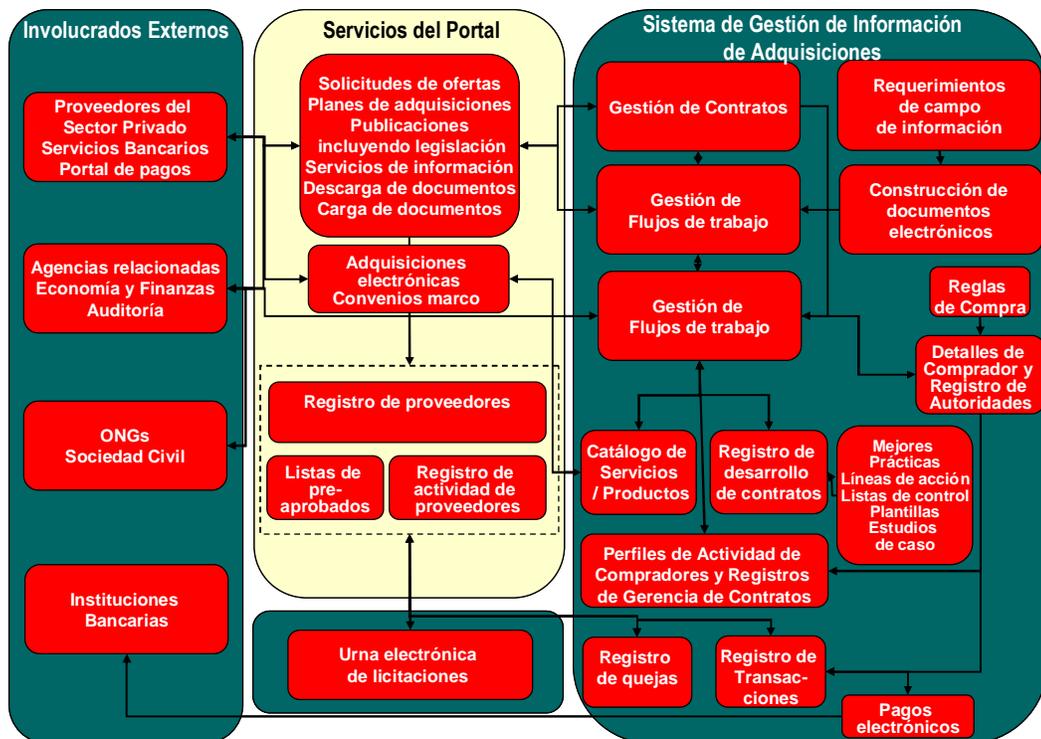
También se irá adelantando un Sistema de Información sobre la Gestión de las Contrataciones, que incluya capacidades de seguimiento y evaluación sobre las dinámicas gerenciales y el control de los procesos.

⁴ La experiencia internacional deja muy en claro que las contrataciones con apoyo electrónico deben comenzar con un sistema de licitaciones electrónicas (*e-tendering*) y luego abordar las compras menores electrónicas (*e-purchasing*), por razones de impacto en el avance de las contrataciones, incidencia en el presupuesto total de contrataciones y costos de desarrollo.

El desarrollo del sistema de contrataciones con apoyo electrónico impulsará por sí mismo reformas relevantes en todas las áreas previstas en este Plan Estratégico, a algunas de ellas de manera automática, como el impulso a la estandarización de documentos.

Durante las dos fases se desarrollará gradualmente un Sistema de Información para la Administración de las Contrataciones, incluyendo capacidades de seguimiento y evaluación, flujos de administración y controles de proceso como se puede ver en la Figura 4.

Figura 4
Sistema de Información para la Administración de Contratación



El Gobierno será propietario de su propio software, sin perjuicio de que contrate a un prestador de servicios para administrarlo. A este prestador de servicios no le será permitido mantener o desarrollar ninguno de los sistemas internos, porque éstos serán contratados con diseñadores especializados en ciertas áreas, como páginas Web, catálogos, etc. La remuneración para el prestador de servicios será de acuerdo con el volumen de las operaciones y la cantidad de postores en materia de licitaciones y órdenes de compra (ver al respecto el **Anexo 5**).

La implementación de las contrataciones electrónicas no interferirá en la toma de decisiones que las entidades públicas adopten sobre contrataciones. Se concebirá como una facilidad para fortalecer la capacidad de gestión descentralizada y autónoma.

Este componente del Plan Estratégico tendrá una duración de tres años, incluyendo un período inicial de 12 meses para las licitaciones electrónicas.

3.5. Mejor capacidad de compra del Gobierno

Una de las principales características del Sector Público es su poder de compra. Se trata de un potencial que puede ser aprovechado o desaprovechado. Cuando se crean mecanismos de agregación y direccionamiento de la demanda pública, ese gran volumen de adquisiciones se convierte en una capacidad enorme, pues permite:

- Obtener mejores precios sin perjudicar a los proveedores, porque la certeza de elevados volúmenes estimula disminuciones de precios unitarios.
- Maximizar el valor obtenido por las inversiones, porque la agregación de la demanda facilita negociar niveles de calidad, oportunidad de entrega, minimización de inventarios en el Gobierno, condiciones de garantía, etc.
- Minimizar los costos de mantenimiento y compatibilización de los bienes y servicios ya obtenidos, porque las economías de escala operan también durante su vida útil.
- Promover empresas grandes y pequeñas, y equilibrar la distribución de la economía entre las diferentes regiones del país mediante el direccionamiento estratégico de la demanda pública agregada.

En nuestro país, sin embargo, éste poder es dilapidado por la fragmentación de las contrataciones. Las Entidades Públicas realizan sus contrataciones aisladamente, sin ninguna referencia a criterios de conjunto y sin vínculos con las iniciativas de contratación que se están llevando a cabo en otras partes del mismo sector público. Además de ser ineficiente, esta fragmentación reduce la transparencia y tiene enorme impacto en el aumento de los riesgos de corrupción.

Hemos actuado como un *comprador pasivo* y atomizado aún con el uso de los nuevos mecanismos de contrataciones con el soporte electrónico recientemente implantado. Éstos permiten que las Entidades Públicas se acerquen con más facilidad al mercado pero no agregan la demanda pues cada una escoge individualmente entre las múltiples ofertas disponibles. Nos proponemos actuar como un *comprador activo* que se acerca al mercado con una clara definición de sus necesidades de conjunto y negocia colectivamente, sin perjuicio de la autonomía de las Entidades individuales.

Los ciudadanos reclaman, con razón, que el Estado les brinde mejores servicios y que los obtenga a precios que no sean superiores a los promedios del mercado. El Perú aprovechará con prioridad las potencialidades del poder gubernamental de

compra para optimizar y expandir los servicios que presta a los ciudadanos y para fortalecer la economía. Atravesamos por una coyuntura en la cual es indispensable expandir nuestras capacidades productivas de cara a los tratados de libre comercio que el país ha firmado. Las actividades económicas dinámicas están concentradas en las principales capitales, mientras que el resto del país permanece sin motores de crecimiento significativos, que las compras públicas pueden promover.

Convenios Marco

Para apalancar al Sector Público en el mercado serán establecidos los *nuevos Convenios Marco*. Esta forma de contratación atiende a las necesidades que acabamos de mencionar y es ampliamente utilizada en muchos países⁵.

En esencia, los Convenios Marco serán el instrumento principal de contratación cuando su objeto son bienes o servicios de uso común en un gran número de entidades públicas (como artículos de oficina, medicamentos, vehículos o suministro de combustibles). El **Anexo 3** Contiene un análisis de las características de los Convenios Marco en la experiencia mundial, cuyas lecciones serán aprovechadas para su desarrollo en el Perú. Los nuevos Convenios Marco involucrarán tres fases:

1. Un proceso de preparación para definir las condiciones de agregación de la demanda.
2. Una licitación (tendering) para seleccionar un grupo de proveedores de los bienes y servicios involucrados durante un período determinado.
3. Un mecanismo para el envío de órdenes de compra u órdenes de servicios a dichos proveedores por todas las Entidades participantes.

La primera fase, de preparación técnica, implicará establecer parámetros sobre los tipos de bienes y servicios que conviene adquirir al Estado, definiendo criterios de estandarización y guías de conjunto. De este modo será posible enfrentar el atomismo de las contrataciones, para maximizar el valor obtenido con el presupuesto público y evitar riesgos de corrupción. Se definirá, por ejemplo, qué tipo de vehículos, de lapiceros o de software para computadoras de oficina comprará ordinariamente el Estado y bajo qué condiciones. La definición de estos parámetros exigirá un profundo conocimiento del mercado: conocimiento de las características de las demandas del sector público, de las propiedades genéricas de los bienes y servicios más adecuados, de las estructuras productivas, de los sistemas de distribución, de la localización espacial de la oferta y los niveles de competencia y concentración de la oferta en cada caso. El OSCE será reforzado con expertos en el análisis de estas características, que actúen coordinadamente con los agentes de compras de las entidades públicas.

⁵ En el Perú se han hecho algunos experimentos iniciales de Convenios Marco, que no reúnen todas las características que se analizan a continuación ni han logrado todos los resultados esperados.

La segunda fase, de contratación de los proveedores del Convenio Marco, ordinariamente será una licitación (excepto en los casos de proveedor único). Mediante ella se escogerá un grupo de bienes y servicios que reúnan las características determinadas en la primera fase y sus respectivos proveedores, quienes durante el período de vigencia del Convenio Marco serán los que reciban las órdenes de compra u órdenes de servicio de las Entidades participantes. La preparación del proceso de selección estará a cargo del OSCE y Perú Compras y su realización estará a cargo de este segundo organismo.

La tercera fase será la ejecución del Convenio Marco mediante el envío de órdenes de compra o de servicios, de acuerdo con las modalidades específicas que para el efecto establezca cada Convenio. La coordinación de este proceso de ejecución estará a cargo de Perú Compras. En todos los casos, las órdenes y el acuse de recibo se tramitarán electrónicamente a través del SEACE, para garantizar que el proceso provea información sobre el comportamiento del mercado (proveedores, compradores, bienes y servicios) que permita establecer correctivos y enriquezca la formulación de nuevos Convenios Marco.

Los Convenios Marco tendrán diversas características dependiendo de los objetos de contratación y del mercado que los provee, de acuerdo con los parámetros definidos en los tres modelos típicos planteados en el Anexo 3.

Con el uso de Convenios Marco la planificación de las contrataciones y la ejecución de las mismas en muchos rubros se facilitarán para todas las Entidades del país. Como parte de este Plan Estratégico del Gobierno, la aplicación de los Convenios Marco será ampliamente extendida en Perú. El OSCE definirá su uso y alcance y vigilará su desempeño.

Subasta Inversa

También se utilizará el mecanismo de *Subasta Inversa*. Como en el caso de los Convenios Marco, la Subasta Inversa sólo es adecuada para bienes de uso común y exclusivamente cuando existen mercados altamente competitivos. Las experiencias recientes de países que utilizan subastas inversas muestran que éstas tienen alto riesgo de colusión. Por eso será necesario que antes de realizarlas se adelanten estudios de mercado y que se desarrolle un sistema de seguimiento de su aplicación.

Siguiendo las prácticas de buen gobierno en el campo de las contrataciones de los países asiáticos y europeos y las recomendaciones de UNCITRAL y de todos los Bancos Multilaterales de desarrollo, las subastas inversas se utilizarán sólo cuando cumplan los siguientes requisitos que permiten reducir sus riesgos:

- Que su objeto sean bienes y servicios comunes y estrictamente comparables.
- Que la competencia se realice exclusivamente por precios.
- Que exista un entorno de competencia real con un elevado número de proponentes y el proceso de Subasta Inversa se cancele automáticamente en caso de que haya menos de 4 postores.

- Que la subasta se realice en tiempo real.
- Que la subasta sea exclusivamente electrónica sin presencia física de los participantes, evitando en lo posible que exista contacto entre ellos.
- Que no haya negociación con el ganador después de recibida la última oferta.
- Que no se permita el retiro de ofertas después de cerrado el proceso.

3.6. Mayor Competencia y Precios Referenciales

La competencia abierta por las adquisiciones públicas debe ser fortalecida, bajo los principios de Competencia (todos los procesos abiertos a todos los posibles participantes) e Igualdad (decisiones que no perjudican ni favorecen a nadie). La falta de competencia implica que la comunidad no siempre está recibiendo el mejor valor por la inversión realizada.

El Gobierno es consciente de que la competencia por las contrataciones públicas en nuestro país es débil. Parte del problema ha sido el uso de los precios referenciales para guiar los procesos de contratación como una alternativa a un proceso competitivo de libre mercado.

El sistema de precio referencial fue diseñado para prevenir los aumentos excesivos de precio de un periodo a otro, pero del modo como se ha usado ha tenido el efecto de suprimir la competencia, promover para las contrataciones públicas precios que suelen estar por encima de los precios de mercado y, en muchos casos, favorecer la colusión⁶. Una muestra tomada al azar de 87 expedientes de licitación en cinco de las entidades que tienen el mayor volumen de contrataciones muestra un promedio de menos de tres propuestas por lote de licitación, lo que significa que la competencia es demasiado débil para garantizar el mejor precio.

Es prioritario evaluar el uso del precio referencial, como un paso para fortalecer la competencia. Se los utilizará de tal modo que en nada perjudiquen la competencia y se orientarán esfuerzos hacia su abolición. En su lugar, se depositará la confianza en un proceso riguroso de gestión de la selección de proveedores y desarrollo de los contratos, estrictamente vigilado con base en información comparada. El uso de listas de proveedores inhabilitados será reforzado.

Las licitaciones serán siempre ampliamente publicitadas para que puedan participar todas las empresas que quieran hacerlo, como mecanismo para expandir la competencia y enfrentar la colusión. El registro de proveedores será simplificado sustancialmente para fomentar esa participación. Se revisarán otros obstáculos a la competencia, incluyendo las especificaciones de las convocatorias y los contratos para que se adecúen a una gama más amplia de proveedores. Las licitaciones y compras electrónicas también serán de gran ayuda en esta área.

⁶ Colusión: pacto ilícito entre proveedores para violar las reglas de juego de la competencia.

3.7. Experiencia y Acreditación

El Gobierno es consciente de que un requisito de esta reforma es contar con especialistas que tengan elevados conocimientos y experiencia, para que el sistema de contrataciones aborde las responsabilidades que hasta el momento hemos descrito y, por tanto, sea un instrumento de transformación efectiva del presupuesto disponible en buenos resultados para la comunidad.

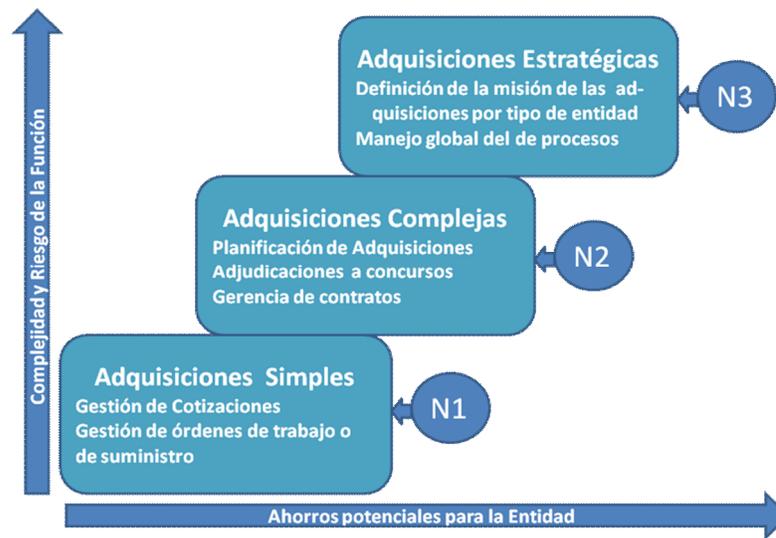
La forma tradicional de hacer contrataciones, basada en realizar ciertas actividades pre-normadas y poner especial atención al proceso, está siendo reemplazada por otra que otorga la mayor relevancia a lograr resultados, respetando unos principios básicos en cuanto al modo de hacerlo (incluyendo máxima transparencia) y las estructuras de gobernabilidad.

En el pasado, las contrataciones eran una tarea simple, y con excepción de cierto conocimiento legal, realizarla no requería de una experiencia especial. Por esta razón, por muchos años los operadores de las contrataciones en nuestro país no eran reconocidos como especialistas. Hoy en día, la capacidad de los funcionarios de contrataciones para desempeñarse con altos niveles de competencia e integridad es una parte integral de una administración efectiva. Un sistema que busque mejores resultados y proporcione la flexibilidad necesaria para lograrlo, exige mucho más de sus funcionarios que uno que esté basado en la simple conformidad con los procesos. Los funcionarios de un sistema orientado a lograr resultados deben ser educados en los nuevos principios de adquisiciones, en las políticas de desarrollo y bienestar y en las técnicas que pueden aplicar en su respectivo nivel jerárquico. Estos funcionarios requieren, además, ser sensibles a los resultados institucionales, a los ambientes de negocios y a los entornos comunitarios en que operan.

Este sistema de acreditación será basado en competencias. Bajo esta orientación, no habrá un único nivel de entrenamiento para los especialistas en contrataciones, sino más bien una estrategia de obtención de títulos en distintos niveles, como es común a muchas otras profesiones. La mayoría de los funcionarios requerirán solamente un nivel básico de acreditación (N1) correspondiente a responsabilidades igualmente básicas, como por ejemplo solicitar cotizaciones, gestionar órdenes de suministro o de trabajo y adquirir artículos de oficina. Para contrataciones más complejas y adquisiciones estratégicas o de alto riesgo se necesitarán niveles de calificación sucesivamente más altos (N2, N3).

Bajo este enfoque de competencias, la experiencia ya acumulada por quienes actualmente trabajan en contrataciones podrá ser reconocida, incluso cuando no tengan una calificación formal. La Figura 5 muestra el marco previsto.

Figura 5
Jerarquía por Niveles de Responsabilidad y Competencias Requeridas



También existirá un sistema de acreditación de las oficinas de contrataciones de las Entidades. Para el efecto, el OSCE definirá una gradación de los tipos de operaciones de contratación que una oficina puede realizar, dependiendo de los recursos de que disponga (tales como funcionarios acreditados y acceso a tecnologías). Cada oficina de contrataciones decidirá su propio nivel de acreditación, teniendo como referencia la tabla de requisitos. Los niveles de acreditación determinarán un umbral máximo para realizar procesos de contrataciones. Para involucrarse en una contratación que sea superior a su nivel, las Entidades deberán emplear experiencia y capacidades adicionales.

El modelo de acreditación de oficinas de adquisiciones será sostenido por un sistema de evaluación externa. Esta acreditación será transparente al público y por tanto masivamente difundida.

3.8. Seguimiento y Evaluación. Control Eficiente

El Gobierno es consciente de que para que haya una gestión eficaz y con rendición de cuentas en las contrataciones, es necesario que existan mecanismos de seguimiento integrales y permanentes y de presentación de informes que hagan posible las evaluaciones comparativas de un período de análisis a otro.

Es claro además, que los mecanismos de controles tradicionales, basados en autorizaciones previas, revisiones legales, análisis de soportes y a veces estudios ex-post, normalmente pueden encontrar errores de proceso pero no la corrupción, la ineficiencia o la falta de impacto en el bienestar de los ciudadanos y en el desarrollo del país.

El nuevo sistema tecnológico propiciará una capacidad de seguimiento y evaluación que permitirá revisar ágilmente los patrones de compra de las organizaciones y de los funcionarios individuales, seguir el avance de los ejercicios de contrataciones, rastrear el progreso en la administración de contratos, rastrear la historia y desempeño de los proveedores, revisar los resultados de las evaluaciones de las licitaciones en términos de costos y funcionarios involucrados, revisar la publicidad de las licitaciones, reconocer a los licitantes que han sido pre-aprobados, etcétera, así como hacer posibles reportes estándar y ad hoc de todos los aspectos de las contrataciones, tanto por procesos individuales como en agregaciones variadas.

La aplicación de esta tecnología dará soporte a una capacidad de seguimiento y evaluación que producirá todo lo antes descrito, de tal modo que a muy bajo costo los administradores de las contrataciones podrán estar totalmente informados de cada uno y de todos los procesos a su cargo. También este nivel de capacidad operativa hará posible una transparencia razonable para la administración, la auditoría, los negocios y la sociedad civil.

La gestión del control por parte de los organismos constitucionalmente responsables tendrá tres características básicas: estará basado en la información electrónica que producen los procesos de contratación, incluirá sistemas inteligentes y tendrá un enfoque de riesgo:

- Basarse en la información electrónica permitirá que el control se realice en tiempo real y en cualquier momento del proceso de contratación.
- La concepción de control inteligente implicará que su énfasis estará en aprovechar la información electrónica en línea para hacer todo tipo de análisis, incluyendo estudios comparativos de procesos y resultados, análisis en series de tiempo, pruebas de eficiencia y otras prácticas usuales en los mecanismos de control de los países avanzados.
- El enfoque de riesgo conducirá al control inteligente para identificar las situaciones que presentan mayor riesgo de ineficiencia o de corrupción y crear los mecanismos preventivos y correctivos que sean necesarios.

Esta nueva visión de los mecanismos de control es totalmente compatible con los enfoques modernos que está aplicando la Contraloría General de la República.

La capacidad de seguimiento y evaluación estará en posibilidad de facilitar evaluaciones de desempeño con base en estándares internacionales, como la provista por la Comisión de Apoyo al Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (DAC/OECD). Igualmente, el sistema de seguimiento y evaluación permitirá el rastreo de desempeño según cronogramas y en cualquier nivel, como es requerido por una buena gerencia y por la transparencia. Esto se implementará en la medida en que las contrataciones electrónicas entren en operación. Mientras esto ocurre, los sistemas de información existentes serán fortalecidos con el uso de los mencionados estándares de comparación internacionales. El OSCE será responsable de implementar estas reformas y establecer los estándares de reporte.

4. Implementación

Estas reformas estratégicas transformarán sustancialmente las contrataciones del gobierno peruano, así como el manejo del presupuesto, y facilitarán la toma de decisiones y la planificación basadas en la información. Otras reformas seguirán inevitablemente en el mediano plazo, especialmente por la necesidad de un amplio desarrollo de capacidades y de nuevas políticas integrales para aprovechar su potencial aporte al desarrollo de las contrataciones. Todas estas reformas se aplicarán en la mayoría de las entidades gubernamentales.

Es claro que el papel del OSCE no es inmiscuirse en el qué o en el cuándo de las contrataciones de las entidades públicas, sino en el cómo, es decir, en establecer los sistemas y las coordinaciones que hagan posibles una planificación más efectiva de las contrataciones y del presupuesto, consolidar y apalancar las compras a través de la promoción de convenios marco, y promover un escenario tecnológico que dinamice los procesos, aborde el seguimiento y la evaluación y fortalezca la competencia y la transparencia.

En el avance de las reformas planteadas, particularmente las relativas al establecimiento de las contrataciones gubernamentales electrónicas y de los convenios marco generalizados, será necesario que el OSCE desarrolle las políticas globales de contrataciones y defina los procesos que deben cumplirse. Se seguirá un enfoque desarrollo de políticas con base en principios de modo que se garantice que los objetivos y principios fundamentales establecidos para las contrataciones públicas sean mantenidos en todo momento.

A continuación se examinan los aspectos esenciales de la implementación de este Plan Estratégico: la separación de las funciones de dirección y ejecución en estructuras institucionales claramente diferenciadas y la definición del alcance de las responsabilidades del sector público y los agentes privados externos contratados para participar en la modernización de las contrataciones.

4.1. Estructuras Institucionales

Muchas de estas iniciativas –como los convenios marco, la documentación estándar y el sistema único de contrataciones electrónicas– requieren de un liderazgo eficaz desde el centro del gobierno y este es el rol del OSCE.

Muchas propuestas de la entidad líder pueden entrar en conflicto con las estructuras existentes. Esto es explicable porque está diseñada para ser innovadora y para cuestionar las prácticas históricas.

Tales conflictos deben ser motivo de análisis por el OSCE, las entidades involucradas y las autoridades de Gobierno, para promover los ajustes que sean necesarios y poder adelantar una política de cambio y coordinación.

Conviene además distinguir tres roles que deben ser claramente delimitados: el de OSCE, el de Perú-Compras y el de las oficinas de contrataciones de las Entidades. El OSCE tiene exclusivamente funciones de liderazgo, supervisión y coordinación, formulación de políticas y creación de regulaciones, sin ninguna intervención alguna en los procesos de contrataciones. Perú Compras, en cambio, tiene funciones de ejecución, relacionadas con la realización de los convenios marco y con las adquisiciones que le sean libremente solicitadas por terceras entidades (porque no tienen el nivel de acreditación necesario para hacerlas o por cualquier otra razón relacionada con la eficiencia esperada). Ver Figura 7.

Figura 7

Perú: Estructura Institucional Básica para Adquisiciones Públicas



Es clara la delimitación que confiere a una entidad funciones de dirección, a otras las funciones operativas corrientes y a otras funciones operativas especiales (los convenios marco) o delegadas por los entes operativos ordinarios. De este modo, no habrá conflictos de funciones, jurisdicción o interés.

4.2. Prioridades y Cronograma de la Reforma

La Tabla 2, que se presenta a continuación, muestra los primeros procesos. Su intención es iniciar un conjunto de reformas que desde el corto plazo tengan un impacto permanente.

Tabla 2
Prioridades y Cronograma de la Reforma

| Iniciativas | Importancia | A 1 Año | A 3 Años | A 5 Años |
|---|--|--|---|---|
| Reformas Estratégicas | | | | |
| Todas Prioridad *** | <ul style="list-style-type: none"> . Refinamiento de detalles de la Planificación Estratégica . Construcción de consenso . Abordaje de la urgencia del cambio . Construcción de respaldo (político, de líderes, de la comunidad) | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Obtener la inclusión de reformas estratégicas de adquisiciones en las prioridades de la política nacional (estrategia de comunicaciones focalizada) (ii.) Diseminar ampliamente la visión estratégica y los objetivos estratégicos (estrategia de comunicación masiva) iii.) Calcular el ahorro y otros beneficios y difundirlos por la prensa iv.) Convocar a todo el personal de la organización por medio de talleres y construir apoyo y consenso con un facilitador (v.) Identificar responsables vi.) Establecer objetivos semanales con personas que los reporten | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Renovar los procesos anualmente (ii.) Crear un consejo asesor consultivo permanente de proveedores. iii.) Informar a la prensa sobre los progresos logrados y los desarrollos futuros. iv.) Realizar un encuesta sobre las percepciones de los ciudadanos acerca de la modernización de las adquisiciones | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Renovar los procesos anualmente (v.) Informar a la prensa sobre los progresos logrados y los retos futuros. |
| Planificación de Adquisiciones Prioridad *** | <ul style="list-style-type: none"> . Establecimiento de un manejo presupuestal efectivo . Fortalecimiento | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Contratar a una persona para el desarrollo de este paso, asignarle responsabilidades y un cronograma | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Desarrollar seguimiento y evaluación y mecanismos de retroalimentación para el | |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| | <p>de la Planificación Estratégica</p> <ul style="list-style-type: none"> . Fortalecimiento de la gerencia de programas y proyectos . Creación de bases para la gerencia de desempeño y rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> (ii.) Fortalecer los vínculos con el Ministerio de Economía y Finanzas iii.) Desarrollar plantillas para la planificación de adquisiciones y para el monitoreo por proyectos y programas en asociación con el MEF iv.) Adoptar un sistema de codificación que se puede ser acomodado al presupuesto y aplicado a e-catálogos. (v.) Especificar indicadores clave de desempeño. vi.) Iniciar la capacitación. vii.) Definir el mandato para el siguiente ciclo presupuestal. iii.) Establecer la planificación de adquisiciones antes de la aplicación a fondos del presupuesto. ix.) Desarrollar un ranking de calidad y eficiencia de las adquisiciones en las entidades públicas. | <p>presupuesto, basados en el análisis de adquisiciones planeadas vs. por inercia o por iniciativas espontáneas.</p> <ul style="list-style-type: none"> (ii.) Hacer evaluaciones, establecer rankings de calidad y precisión de los planes de adquisiciones de las entidades y consolidar los procesos. iii.) Implementar el sistema de clasificación y codificación. iv.) Consolidar los vínculos entre Adquisiciones, Presupuesto, Tesorería y Control. | |
| <p>Acreditación y Capacitación</p> <p>Prioridad ***</p> | <ul style="list-style-type: none"> . Creación de fundamentos para la administración de adquisiciones y la productividad | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Desarrollar los perfiles de calificación de las unidades de adquisiciones (ii.) Iniciar el desarrollo de un plan de calificación en adquisiciones para compradores y | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Implementar un esquema de acreditación de organismos de adquisiciones. (ii.) Consolidar programas de entrenamiento y esquemas de calificación con | |

| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| | | proveedores, en asociación con una institución educativa (énfasis en operaciones de contratación y uso de información). Especificar los niveles de calificación para los directores de adquisiciones y el personal. | capacitación con umbrales de capacidad iii.) | |
| Convenios Marco Prioridad ** | <ul style="list-style-type: none"> . Apalancamiento a escala para obtener precios más bajos . Agilización de procesos de compra, reducción de tiempos y supresión del almacenamiento . Garantía de un uso más efectivo de la capacidad de contratación | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Revisar la capacidad y los sistemas para el desarrollo, manejo y monitoreo de Convenios Marco. (ii.) Comenzar a desarrollar Convenios Marco adicionales para dar cuenta del 20% de las adquisiciones menores (incluyendo medicinas) iii.) Supervisar los Convenios Marco en las entidades mayores | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Lograr acceso nacional a Convenios Marco (desarrollo de facilidades e incentivos adecuados para las órdenes de compra más remotas) (ii.) Revisar planes de adquisiciones de las Entidades. iii.) Tener como meta el 35% de las compras menores en Convenios Marco y éstos estén disponibles en Internet. | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Tener como meta el 50% del valor de las adquisiciones menores vía Convenios Marco (ii.) Convenios Marco disponibles en Internet para órdenes de compra y pagos. |
| Licitaciones Electrónicas Prioridad *** | <ul style="list-style-type: none"> . Mejoramiento de la competencia . Agilización de procesos . Lograr un manejo integral de la información, los indicadores clave de desempeño y el seguimiento y la evaluación | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Identificar y nombrar a un responsable del desarrollo recursos humanos en e-adquisiciones (ii.) Poner en marcha un plan de implementación de e-adquisiciones. iii.) Desarrollar sistemas estandarizados y procesos en las entidades, revisar los reglamentos y desa- | <ul style="list-style-type: none"> (i.) Carga y descarga para licitaciones y órdenes de compra totalmente puestas en Internet. (ii.) Desarrollo los informes totalmente estandarizados y por Internet del Sistema de Información de | Licitaciones totalmente en Línea incluyendo Sistema de Información para la Gerencia de Proyectos, informes y auditoría. |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| | | <p>rollar una estrategia de proveedores.</p> | <p>Gerencia de Proyectos, con capacidad de consulta para informes personalizados.</p> | |
| <p>Adquisiciones Menores Electrónicas</p> <p>Prioridad **</p> | | <p>iv.) Lanzar un plan de comunicaciones para involucrar a los empresarios.</p> | <p>(i.) Desarrollar la estrategia y plan de implementación para Adquisiciones Menores Electrónicas.</p> <p>(ii.) Desarrollar y lanzar los primeros módulos de adquisiciones menores electrónicas</p> | <p>Adquisiciones menores en línea incluyendo Sistema de Información para la Gerencia de Proyectos, informes y auditoría.</p> |
| <p>Indicadores Clave de Desempeño; Seguimiento y Evaluación</p> <p>Prioridad **</p> | <ul style="list-style-type: none"> . Manejo facilitado basado en el desempeño . Fortalecimiento la rendición de cuentas . Identificación de nuevas oportunidades y arreglos obsoletos | <p>(i.) Definir los indicadores clave de desempeño estándar y crear la obligación de recolectar la información esencial.</p> <p>(ii.) Crear una Unidad de Inteligencia de Mercado</p> <p>iii.) Creación un control de operaciones “invisible” e “inteligente”</p> <p>iv.) Producir y difundir estadísticas públicas sobre el desempeño de las adquisiciones.</p> <p>(v.) Facilitar a los ciudadanos la consulta y análisis sobre adquisiciones</p> | <p>(i.) Definición, uso y control de metas medibles en la gerencia de las adquisiciones (eficiencia, efectividad e impacto).</p> | |

**Principales resultados del Plan Estratégico
(Tres primeros años)**

| Año | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|--|---|---|--|---|---|--|
| Semestre | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| Planificación de Contrataciones | Manual de planificación de contrataciones. Sistemas y planillas de planificación | Vínculos entre adquisiciones y presupuesto operando. Instrucciones y asesoría para próximo ciclo presupuestal | Mecanismo de evaluación de la calidad de la planificación. Ranking de calidad y eficiencia de las contrataciones de las Entidades | | Retroalimentación del presupuesto basada en análisis de adquisiciones. Vínculos entre adquisiciones, presupuesto, Tesorería y Control | |
| Estándares | Estándares de documentos de Licitación (bases, propuestas, calificación y contratos) en las áreas más usuales. Catálogo adoptado. | Estándares de documentos y procesos para todas las licitaciones (<i>tendering</i>). Código de conducta del personal de contrataciones | Establecimiento de rankings de calidad. Estándares de informes. | Estándares de documentos y procesos para adquisiciones menores | | |
| Tecnologías de información | Prototipo licitaciones electrónicas | Licitaciones electrónicas operando | Órdenes de compra en Internet | 100% de licitaciones en Internet 100% de órdenes de compra en Internet | Sistema de gerencia electrónica de proyectos, incluyendo informes y auditoría | Plan de implementación de adquisiciones menores electrónicas (<i>e-purchasing</i>) |

| | | | | | | |
|-----------------------------------|---|---|---|---|--|---|
| | | | | | | Primeros módulos operando |
| Mejor capacidad de compra | Evaluación y de los Convenios Marco vigentes Unidad de Convenios Marco operando | Nuevos Convenios Marco diseñados y en proceso de firma. Convenios Marco dan cuenta del 20% de adquisiciones menores | Diseño de nuevos Convenios Marco. Agrupación de entidades. Evaluación de experiencias | | | Convenios Marco dan cuenta del 35% de adquisiciones menores. Todas las entidades públicas participan |
| Competencia | Estudios sobre uso del precio referencial | Manual para la formación y uso del precio referencial por objetos | Reevaluación legal y administrativo del uso del precio referencial. | | | |
| Experiencia y Acreditación | Definición de niveles de experiencia para adquisiciones y los mecanismos para obtenerlos. | Plan de calificación en adquisiciones para compradores y vendedores. Una institución universitaria ofreciendo nivel básico | Definición de niveles de las unidades de adquisiciones y del sistema de acreditación. | Tres instituciones universitarias ofreciendo nivel básico y una nivel intermedio. | Todas las unidades de compra acreditadas | Tres instituciones universitarias ofreciendo nivel intermedio y una nivel superior |
| Seguimiento / Control | Adopción del sistema de indicadores clave y construcción de la línea de base. | Unidad de inteligencia de mercado creada y operando. | Control invisible operando. Estadísticas públicas sobre desempeño de adquisiciones. | Metas de eficiencia, efectividad e impacto de adquisiciones. | | |

Anexo 1 - Contrataciones Electrónicas

El avance del Sistema Nacional de Contrataciones está estrechamente asociado al desarrollo de las contrataciones con soporte electrónico.

El desarrollo de un sistema de contrataciones electrónicas deberá ser modular y basarse en estándares abiertos. Estos estándares deberán ser siempre especificados en las solicitudes de propuestas para la contratación de quienes desarrollen el sistema y en ningún caso serán negociables.

El sistema completo incluirá los siguientes módulos:

- Información electrónica
- Manejo de proveedores
- Inserción en el presupuesto y manejo de la planificación
- Licitación electrónica
- Contrataciones menores electrónicas
- Subastas electrónicas
- Administración de contratos
- Administración de catálogos
- Creación de demanda
- Manejo de órdenes
- Manejo de compradores
- Reglas para los compradores
- Pagos electrónicos
- Manejo de sistemas de la información
- Seguridad

Es importante que los servicios y funciones de las contrataciones electrónicas en línea sean implementados por etapas, y cada etapa sea subdividida en pasos más pequeños, para lograr correspondencia con los recursos y el modelo de desarrollo y negocios. Esto significa un abordaje basado en gerencia de riesgo, preferible a un “Big-Bang” que traería un alto riesgo de incompatibilidad con las necesidades del usuario, las políticas y los recursos.

La complejidad y el costo, así como los requisitos legislativos, los problemas de integración y experiencia, y el entendimiento de los varios sub-componentes, significan que el camino preferible y más prudente de esta implementación por etapas esté estructurado sobre los lineamientos que se pueden apreciar en la Tabla A1.

Tabla A1
Fases de Implementación de Contrataciones Gubernamentales Públicas

| | | | | |
|---------------------------------------|--|---|---------------------------|-----------------------|
| Fase 1 | Servicio de información | } | E-Licitaciones | |
| | Avisos de licitación | | | |
| Descarga de documentos estandarizados | | | | |
| Publicación de Resultados | | | | |
| | Carga de propuestas | | | |
| | Procesamiento de propuestas Calificación de licitaciones | | | |
| | Seguridades | | | |
| Desarrollo Concurrente | Convenios Marco Electrónicos | | | |
| Fase 2 | Compras por catálogo | } | E-Compras menores | |
| | Transacciones en Línea | | | E-Subasta Inversa |
| | Flujos de trabajo en línea | | | |
| | | | | Cotizaciones en línea |
| | Subastas inversas | | E-Desarrollo de Contratos | |
| Desarrollo Concurrente | Administración de Contratos | | | |
| | Desarrollo de Contratos | | | |

Este orden de implementación por fases de las contrataciones públicas electrónicas es consistente con las experiencias de muchos países con diferentes enfoques y modelos, y es el enfoque recomendado por el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano del Desarrollo

Este es un proceso de diseño óptimo ya que:

- Facilita los cambios institucionales y la modernización del servicio; y
- Empieza por las funciones más simples para llegar a las más complejas por un camino de desarrollo controlado.
- Afronta desde un principio las partes más grandes del gasto

De este modo se logrará una introducción de las contrataciones públicas electrónicas más rápida, menos costosa e institucionalmente más sólida.

Ya el sitio central de Internet permitirá acceso a documentos de invitación y presentación de propuestas totalmente estandarizados, los cambios institucionales

requeridos son sustanciales, particularmente con relación a la agilización y estandarización de procedimientos y al estímulo a las empresas para que hagan uso de la información.

Anexo 2 - Estrategia de Licitaciones Electrónicas para Perú

Conceptos iniciales

En el ámbito internacional de la licitación (*tendering* en inglés) se refiere a la selección de proveedores para los casos de contratación de bienes y servicios de alto valor y poco volumen y de contratación de bienes y servicios que no son bienes ordinarios de mercado. Los procesos de Licitación corresponden en el Perú a Licitación Pública de Bienes, Licitación Pública de Obras, Concurso Público para Servicios y Adjudicación Directa Pública.

Los procesos de Licitación (*tendering*) se distinguen de los de Contrataciones Menores (*purchasing* en inglés), porque son los referidos a procesos de selección de proveedores para la contratación de bienes y servicios que tienen un bajo valor unitario relativo y están fácilmente disponibles en el mercado por su carácter de mercancías comunes. En el Perú corresponden a Contrataciones Menores (*purchasing*) la Adjudicación Directa Selectiva y la Adjudicación de Menor Cuantía.

Los sistemas de Licitación (*tendering*) pueden ser electrónicos, en papel o mixtos. Los países desarrollados están estableciendo procesos de Licitaciones (*tendering*) exclusivamente electrónicos por razones de transparencia, promoción de la competencia, reducción de gastos administrativos y solidez del control. En los procesos mixtos se presenta una barrera entre la información digital entregada por los proponentes que utilizan las facilidades electrónicas y la información en papel, que dificulta la estricta comparación. La conversión en electrónica de la información suministrada en papel por los proponentes tiene riesgos de error, corrupción e incomparabilidad. Por estas razones y teniendo en cuenta la cobertura del Internet en Perú, es recomendable la adopción de Licitaciones Electrónicas (*e-tendering*).

Descripción básica

El sistema de *licitaciones electrónicas (e-tendering)* tiene cinco elementos básicos⁷:

- el ajuste y modernización de todos los sistemas tradicionales de *tendering*.
- la publicación de toda la información relevante a la licitación en una sola página de Internet,
- la creación de capacidad transaccional para recibir propuestas e interactuar por vía electrónica,
- facilidades para la vigilancia del público,
- capacidad de utilizar la información obtenida por el sistema para mejorar el conocimiento sobre el mercado.

⁷ Este anexo se basa en los análisis realizados por los Bancos Multilaterales (Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Fondo Nórdico de Desarrollo) y publicados en "The Multilateral Development Banks e-GP Website", www.mdg-egp.org.

Estos elementos se orientan a lograr los tres objetivos centrales de las adquisiciones gubernamentales electrónicas: gobernabilidad, eficiencia y avances del desarrollo balanceado y el crecimiento económico.

Capacidades funcionales del sistema de licitaciones electrónicas (e-tendering)

Las capacidades funcionales básicas que constituyen un servicio de licitaciones electrónicas (e-tendering) son las siguientes:

Registros

- Registro de proveedores electrónico.
- Inscripción en el sitio Web para todos los efectos de información (recepción de avisos personalizados, subida de propuestas, recepción de enmiendas, consultas de la cuenta propia)

Estándares

- Estándares de proceso incluidos en el sistema para su realización paso a paso
- Catálogo único de bienes, obras y servicios
- Formas electrónicas estandarizadas para los planes de contratación
- Formas electrónicas estandarizadas para documentos de licitación
- Formas electrónicas estandarizadas para la presentación de propuestas
- Formas electrónicas estandarizadas para la calificación de propuestas
- Formas electrónicas estandarizadas para las actas de apertura
- Formas electrónicas estandarizadas de contratos

Vinculación con el presupuesto

- Vínculos entre el aplicativo de licitaciones y el de presupuesto para efectos de preparación (planes definitivos de licitación y disponibilidad presupuestal), apertura (publicación de proceso y aseguramiento presupuestal), contrato (firma del contrato y transferencia presupuestal) y pago (informes de avance o entrega y giro presupuestal)

Publicación y búsqueda

- Publicación de planes de contratación
- Aviso con anticipación de las licitaciones que estén siendo preparadas en las entidades públicas.
- Alerta personalizada por correo electrónico a los proveedores sobre nuevas licitaciones y enmiendas.
- Alerta personalizada por correo electrónico y SMS sobre enmiendas, incluyendo recibo de recepción.
- Facilidades de búsqueda inteligente por sector, tipo de proceso, localidad, tipo de negocio, montos y otras variables.
- Información sobre procesos adjudicados

Descargas

- Descargas de documentos de licitación estandarizados y de dibujos técnicos.
- Descarga de enmiendas y aclaraciones

Carga y almacenamiento

- Carga de propuestas y dibujos técnicos en plantillas estandarizadas.
- Almacenamiento electrónico de sus ofertas por parte de los proveedores.
- Posibilidad de que los proveedores modifiquen las ofertas almacenadas
- Posibilidad para los proveedores de seguimiento en línea de sus ofertas.

Calificación de propuestas

- Módulo para calificación electrónica de propuestas en los casos en que sea aplicable
- Planilla electrónica para calificación de propuestas por expertos

Contrato y post-contrato

- Un primer acercamiento al manejo de contratos (indicadores básicos).
- Una herramienta para la producción y uso de información inteligente sobre los mercados y sobre el comportamiento de proveedores y compradores.

Archivos

- Archivo de propuestas ya calificadas (podría ser con posibilidad de ser consultadas por el público)
- Archivo de contratos con la posibilidad de ser consultados por el público.

Seguridad y auditoría

- Seguridades sobre la identidad de los proponentes
- Capacidad de auditar las huellas de los procesos y los reportes de acceso, así como toda la información de gestión del proceso.

Rendición de cuentas y uso inteligente de información

- Reportes estandarizados con indicadores de eficiencia y resultado
- Facilidades de búsqueda personalizada
- Producción de información para los analistas de situaciones de mercado
- Trazabilidad sobre el comportamiento de los participantes (compradores, proveedores, centros de pago, etc.)

Criterios a tener en cuenta

Comprensión del proceso

- Es esencial que los alcances y requerimientos del proceso de *licitaciones electrónicas (e-tendering)* sean comprendidos por: i) las altas autoridades del estado; ii) los funcionarios participantes en el proceso de implantación del sistema; iii) los proveedores; iv) los medios de comunicación; v) el público en general. Para cada uno de estos grupos deberá haber una estrategia comunicacional específica.
- También es fundamental que los requisitos funcionales y operacionales del sistema sean bien entendidos por el proveedor de servicios y sus responsabilidades sean claramente delineadas.

Progresividad y mapa de ruta

- El establecimiento de los procedimientos de licitación electrónica se logra progresivamente. Si la gestión de las reformas a la documentación, los protocolos de seguridad y las interfaces tecnológicas en las entidades lo permiten, estas etapas pueden ser combinadas.
- Deberá hacerse un mapa de ruta para guiar todo el proceso. El mapa de ruta comienza con una definición clara y exacta del punto de llegada, luego define los puntos intermedios de la ruta y finalmente los recursos, procesos y responsabilidades.

Marco legal

- Dado que los procedimientos de licitación electrónica son parecidos a los de las licitaciones tradicionales, se espera que las leyes y estándares vigentes seas aplicables. En algunos casos puede ser necesario implementar una nueva forma progresista de interpretar la ley.
- Las operaciones y características del servicio de licitación electrónica deben ser consistentes con los requisitos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos Bancos tienen algunos estándares mínimos y condiciones que deben garantizadas para que los sistemas de contrataciones gubernamentales electrónicas puedan ser aplicados a los empréstitos, donaciones y créditos que ellos proveen. Tales estándares y características están diseñados para garantizar
- que los patrones básicos de buen gobierno se apliquen a dichos recursos. Estos elementos constituyen un estándar sobre las funciones y características del sistema de licitación electrónica a ser desarrollado.

Principio de publicidad y transparencia

- Un eje de *licitaciones electrónicas (e-tendering)* es poner a la vista del público toda la información, excepto la que exija reserva porque corresponde a propuestas aún no evaluadas.
- Sólo para el número muy limitado de contratos que involucren la seguridad del Estado, algunas partes de la documentación y de los procedimientos de reporte serán reservados.

Conectividad

- Perú tiene suficiente conectividad en todo el país como para que los procesos de *tendering* sean exclusivamente electrónicos. Un proveedor que no tenga acceso al Internet no está calificado para licitaciones electrónicas (*e-tendering*).
- Está comprobado que la provisión de información en un sitio único de Internet sobre los procesos de licitación generará dinámicas de involucramiento en el uso de este sitio de Internet por parte de las Entidades Públicas y los proveedores.

Pilotos

- Cualquier aplicativo o módulo de licitaciones electrónicas (*e-tendering*) sólo se pondrá en operación después de un proceso de prueba que provea certeza sobre su aplicabilidad y seguridad
- Un pequeño número de Entidades contratantes relevantes serán utilizadas para hacer el piloto de los sistemas, incluida la entidad responsable de las obras civiles.
- La contratación de obras públicas está entre los tipos de contratación más exigentes para licitaciones electrónicas (*e-tendering*), de modo que requiere un grupo de trabajo especial para su desarrollo.

Fases posteriores

- Una vez creado el sistema de *licitaciones electrónicas (e-tendering)*, será oportuno emprender nuevos avances, que incluyen manejo electrónico de contratos, gerencia de ejecución y gestión de garantías.

Descripción de las principales capacidades operativas del sistema

Acceso al Sistema

- El acceso al sistema será abierto, igualitario y sin restricciones para todos los posibles licitantes, consultores y público en general.
- Para aquellos que deseen enviar información o recibir en línea alertas, notificación de enmiendas o aclaraciones, deberá establecerse una aplicación de registro en Internet. Este registro será gratuito.
- Se aplicará el principio de registro e identificación única (*single sign-on*). Un único registro deberá permitir a los licitantes y consultores el uso múltiple en el mismo

sistema electrónico de los diferentes proyectos de las distintas áreas del gobierno.

- El sistema contrataciones gubernamentales electrónicas deberá ser interoperable a través de estándares abiertos con productos tecnológicos de Información y comunicaciones de uso común. El sistema deberá tener estar totalmente basado en Internet (*Internet based approach*), accesible a los usuarios por medio de los navegadores fácilmente disponibles y generalmente utilizados.
- Los documentos a descargar deberán ser legibles a través de estándares abiertos con una amplia variedad de software de oficina comúnmente utilizado. Si algún software especializado fuese necesario, este deberá ser descargable (ej. software para leer documentos en formato PDF) sin ningún costo y compatible con los sistemas y el software de oficina comúnmente utilizados. De la misma manera, los requisitos para entrega de propuestas electrónicas, cuando estos sean posibilitados, deberán basarse exclusivamente en interfases de estándar abierto con software de oficina comúnmente usado. Si no fuere así, el software de entrega de propuestas deberá estar disponible en línea, provisto por el sistema de la Autoridad Contratante que lo requiera.
- Los documentos originales deberán ser siempre electrónicos.
- El principio de no discriminación entre información y transacciones electrónicas y las basadas en papel deberá verse reflejado en el sistema, en tanto en cuanto sea práctico.
- El sistema deberá operar en una aplicación comercial que garantice su confiabilidad, seguridad y garantía de oportunidad para operaciones que son sensibles al tiempo en que se ejecutan y cierran.

Registro de proveedores

- El registro electrónico de proveedores nacionales podrá elaborarse sin pedirles información alguna. Para ello deberá basarse en el registro mercantil, bajo el supuesto de que todas las entidades registradas en él están en capacidad de contratar con el Estado. Adicionalmente, el registro podrá enriquecerse con información sobre tamaño de empresa, actividades y antecedentes, mediante interoperabilidad con las bases de datos de impuestos, seguridad social, mercado laboral y requerimientos del sistema judicial.
- Los criterios para el registro de proveedores extranjeros se presentan en el acápite siguiente.

Autenticación

- Muchos países no utilizan requisitos de firma digital y certificación digital, pues les bastan procesos de identificación electrónica. Independientemente de la opción que se tome en Perú, deberán aplicarse los criterios que se sintetizan enseguida.
- El proceso de certificación deberá certificar a los licitantes por un periodo de tiempo razonable (al menos un año) y no se exigirá a los licitantes una certificación para cada proceso de licitación.

- El proceso de certificación deberá mantenerse abierto permanentemente para que los licitantes puedan enviar peticiones de certificación en cualquier momento y así permitir que se registren con antelación a futuros procesos de selección.
- El proceso de certificación deberá permitir que los proponentes internacionales tomen las acciones necesarias para la certificación en sus propios países, sin la necesidad de viajar.
- El proceso de certificación deberá aceptar una firma electrónica o una certificación o firma digital expedida por las autoridades de certificación en el país en el que se encuentre el licitante, o el proceso deberá aceptar la presentación de documentos electrónicos o en papel que certifiquen la autenticidad del representante del proponente, aceptando que tal documentación pueda ser obtenida por medio de los procedimientos comunes en el país del proponente (por ejemplo, no deberá ser exigida una notarización en consulado o embajada).
- El proceso de certificación no requerirá a los licitantes con origen fuera del país que presenten información adicional.
- El examen y consulta aceptará la práctica de algunos países en donde los licitantes no necesitan ser pre-inscritos. En su caso, la acreditación debe ser agenciada sólo por el proponente ganador, a quién se le dará una cantidad de tiempo razonable para este propósito (estipulada de antemano en los documentos de licitación). En el evento de incumplimiento, se aplicará una penalidad y el contrato se adjudicará al segundo licitante en la lista.

Estandares

- Un sistema de *licitaciones electrónicas (e-tendering)* se basa en estándares. Sin ellos es apenas un sistema de *tendering* tradicional que utiliza computadoras. Los estándares son la base de la simplificación, eficiencia, transparencia, estímulo a la competencia y garantía de rendición de cuentas y provisión de información que caracterizan al sistema
- El concepto de estándar se refiere a formas que no pueden ser modificadas, salvo en aspectos previstos por ellas mismas y relativos a información variable, como entidad contratante, fechas y cronogramas, cantidades y otras similares.
- Los estándares, por tanto, no son modelos o guías, sino estructuras que solo pueden ser modificadas por la autoridad central responsable de la dirección operativa del sistema de contratación (OSCE).
- Los estándares deberán ser suficientemente amplios para poder aplicarse de manera general y a la vez específicos para distintos sectores y situaciones.
 - Habrá unos cuantos estándares de proceso, adecuados a los procesos típicos obligatorios.
 - El catálogo de bienes, obras y servicios es único y no admite modificaciones por los operadores del sistema.

- Las formas para planes de contratación podrán diferenciarse en dos o tres alternativas por tamaño de entidad.
 - Las formas para documentos de licitación, presentación y calificación de propuestas, actas de apertura y contratos podrán diferenciarse según tipos de obra pública, tipos de servicios y algunas categorías de bienes.
- El diseño de todos los estándares enumerados arriba exigirá un proceso de concertación. Una vez diseñados, exigirán también que una autoridad establezca la obligatoriedad de su utilización. La obligatoriedad podrá garantizarse mediante su colocación en línea como patrón obligatorio para actuar. Su proceso de implantación exigirá intensas actividades de capacitación a los operadores del sector público y el privado, así como una estrategia de explicación al público.
 - Para efectos de catálogo de bienes y servicios, es recomendable la codificación de UNSPSC (ver documentos relativos a esta selección elaborados por el grupo de armonización en e-GP de los 7 bancos multilaterales de desarrollo). Esta codificación tiene una versión oficial en español. El OSCE podrá ajustar los nombres de los bienes y servicios a los términos usualmente utilizados en el Perú, sin variar su sentido ni código numérico. Podrá publicarse una codificación básica para el Perú que excluya los bienes y servicios que no son adquiridos por el sector público nacional. Cualquier adición a la codificación deberá ser aprobada por UNSPSC para conservar el estándar mundial.
 - Los proveedores y muchas entidades contratantes deberán establecer un quinto nivel de clasificación por necesidades del giro propio de sus actividades. El OSCE apoyará y coordinará este proceso. No obstante, los informes del sistema central llegarán sólo hasta el 4 nivel de clasificación.
 - Algunos bienes y servicios exigirán la definición de una política de lo que compra el Estado, para propiciar su estandarización y evitar una proliferación de alternativas que limite la competencia. Este aspecto requiere un grupo de trabajo especial.
 - Algunos bienes que son sujetos de cambio tecnológico acelerado o pueden requerir cierta uniformidad de marca como automóviles y recursos informáticos, exigirán una política especial que defina los modos más convenientes de contratación, y estos deberán plasmarse en los estándares de proceso y de documentación correspondientes.
 - Algunos procesos especiales relacionados con macro-proyectos tienen características especiales que justifican la aplicación parcial de los estándares generales.

Vinculación con el presupuesto

- Uno de los pilares del Plan Estratégico de Adquisiciones incluye las consideraciones relativas a la vinculación de las actividades de contratación y el presupuesto. Su aplicación será referencia indispensable para el desarrollo de *licitaciones electrónicas (e-tendering)*.

Publicidad

- Todas las licitaciones serán publicadas en un sitio Web central y único que sea confiable y permita acceso libre y sin restricciones.
- Si se optara por utilizar algunos documentos en papel, no podrá haber diferencia material entre los documentos en papel y aquellos publicados en Internet. Los documentos en papel serán copias de los originales electrónicos.
- La apertura de una licitación será medida a partir de la fecha de publicación electrónica en el sitio Web. Un reporte seguro de esta operación y todas las entradas de datos deberá estar disponible para requerimientos de auditoría.
- Los anuncios de convocatoria y la divulgación de resultados no estarán restringidos, excepto en circunstancias especiales de seguridad nacional.
- Las alertas personalizadas podrán ser programadas a voluntad por quienes estén inscritos en el sitio Web. No será necesario ser proveedor para programar alertas personalizadas.
- Las facilidades de búsqueda podrán incluir tanto cruces de variables en las bases de datos como búsquedas temáticas en los registros del sistema.

Documentos de Licitación

- El uso de Documentos de Licitación o Solicitudes de Propuesta estandarizados deberá ser obligatorio.
- No habrá ninguna diferencia entre versiones electrónicas y las versiones impresas de los Documentos de Licitación o Solicitudes de Propuestas.
- Los Documentos de Licitación deberán usar el Lenguaje de Contratos de Contrataciones como catálogo estándar para definir sus requerimientos.
- El sistema deberá asegurar la integridad de los Documentos de Licitación en formato electrónico y su publicación en Internet. Las enmiendas deberán estar igualmente seguras y almacenadas con los Documentos de Licitación.

Presentación de Ofertas o Propuestas

- Deberán hacerse los ajustes necesarios para garantizar la confidencialidad e integridad de las ofertas y propuestas en formato electrónico.
- Las ofertas o propuestas presentadas por Internet serán escaneadas por un sistema anti-virus antes de ser cargadas en el buzón de ofertas recibidas en línea, y en el caso que esto cause que una oferta sea rechazada, el licitante o consultor deberá ser notificado inmediatamente por el sistema. Deberá ser producido un reporte del rechazo y de la notificación para efectos de auditoría.
- Las propuestas electrónicas deberán ser recibidas en un buzón electrónico de ofertas y mantenidas con altos estándares de seguridad para custodia de largo plazo y propósitos de auditoría. En ningún momento las ofertas o propuestas estarán en formato no encriptado. Las copias que sean sacadas y descriptadas para efectos de la evaluación de ofertas no podrán afectar la integridad del documento original.

- Deberá haber procedimientos seguros para asegurar que las configuraciones estén de acuerdo con las regulaciones y estándares internacionales de zona horaria. Un reporte seguro de estos procesos deberá estar disponible para cualquier requerimiento de auditoría.
- Los licitantes o consultores deberán estar habilitados para presentar modificaciones a sus ofertas o propuestas, o retirar ofertas o propuestas previamente presentadas electrónicamente hasta el tiempo límite para presentar propuestas pero no después de éste. Un recibo de modificaciones o un aviso de retiro incluyendo la hora y fecha deberá ser emitido inmediatamente y deberá ser enviado también por vía electrónica.
- El sistema deberá aceptar solamente aquellas ofertas o propuestas en formato electrónico que sean presentadas o modificadas dentro del tiempo límite de presentación de ofertas. Un recibo de presentación electrónica de propuesta incluyendo la hora y fecha deberá ser emitido inmediatamente y deberá ser enviado también electrónicamente.
- La hora y fecha límites para recibir ofertas o propuestas deberán ser las mismas tanto para las que sean presentadas electrónicamente como en papel.

Correspondencia, Enmiendas y Aclaraciones

- Todas las aclaraciones y enmiendas a los documentos de licitación, así como las actas de reuniones anteriores al concurso, serán publicadas simultáneamente en una página de seguimiento de la licitación, ubicada en el sitio Web de anuncios. Los licitantes que ya hayan expresado un interés deberán ser informados directamente por el sistema de cualquier enmienda.
- Las enmiendas y la correspondencia de cualquier funcionario serán rastreadas y grabadas por el sistema para efectos de auditoría. Los sistemas deberán garantizar que sólo se puedan hacer cambios autorizados.
- En el caso de enmiendas al Documento de Licitación o Solicitud de Propuestas por la Autoridad Contratante, el sistema no sustituirá el Documento de Licitación o Solicitud de Propuesta por uno nuevo, sino que mostrará la enmienda por medio de un documento adicional que deberá seguir la misma línea de mecanismos de distribución que se utilizó para el Documento de licitación o Solicitud de Propuesta.
- El sistema deberá rastrear la recepción por parte de los licitantes o consultores cuando distribuya las enmiendas y aclaraciones pre-licitación en Internet.
- Las opciones de *chat* y conferencia no funcionarán después de la fecha límite de cierre para envío de ofertas.

Apertura Pública de Propuestas

- Las ofertas electrónicas que hayan sido presentadas (y eventualmente las propuestas en papel, si se opta por esta alternativa no recomendable), deberán ser abiertas en sitio y hora especificados por los Documentos de la Licitación.
- Los licitantes o consultores que quieran estar presentes en el momento en que se abran las propuestas serán invitados a firmar un registro de asistencia. La información que sea leída en la apertura de ofertas (precios, descuentos

ofrecidos e información pertinente) deberá ser simultáneamente publicada en el sitio Web. El registro de la apertura de ofertas deberá ser hecho en una copia impresa y firmado por las personas autorizadas para realizar la apertura. Las Autoridades de Contratación deberán hacer libremente disponible el acta de la apertura de ofertas o propuestas en un sitio Web que permita su descarga

- Las ofertas o propuestas en formato electrónico deberán estar protegidas de ser vistas por personas no autorizadas hasta el momento en que se publique la adjudicación del contrato.
- Las autoridades contratantes deberán garantizar que en el caso de Solicitudes de Propuesta, las propuestas financieras en formato electrónico sólo sean accesibles y abiertas después de que hayan sido evaluadas las propuestas técnicas.

Evaluación de propuestas y adjudicación de contratos

- El sistema podría usar procesos automatizados de evaluación pre-aprobados, en tanto que esta forma de evaluación esté alineada con los criterios establecidos en los documentos de licitación, sea consistente con los principios de economía, eficiencia, igualdad de oportunidades y transparencia, y resulte en adjudicaciones de contratos al licitante o consultor evaluado como el más bajo.
- Las adjudicaciones de contratos deberán ser publicadas en línea de manera consistente con los anuncios de licitación.
- El sistema deberá mostrar todas las ofertas que hayan sido presentadas, junto con la identificación de aquellas que fueron escogidas y las que no.

Manejo de la seguridad de la información

- Para procesos de contrataciones gubernamentales electrónicas realizadas internamente o por medio de terceros, el sistema y quienes lo manejan deberán desarrollar, mantener e implementar un sistema de manejo de seguridad de información de conformidad con los estándares internacionales y tenga en cuenta lo reconocido como las mejores prácticas, incluyendo, pero no limitado a protección de valores, seguridades de acceso, seguridad de recursos humanos.
- control del manejo de operaciones y aplicaciones en negocios, suficiencia y seguridad de la documentación y codificación, seguridad física y en línea, continuidad de negocios, documentación administrativa y conformidades.
- No podrá haber hechos excepcionales de auditoría que representen un riesgo material a la integridad y seguridad del cualquier proyecto.
- Las Autoridades Contratantes deberán indicar en los Documentos de Licitación o Solicitudes para Propuestas los procedimientos a seguir en caso de alguna falla, malfuncionamiento o caída del sistema electrónico usado durante el proceso de licitación. Las Autoridades Contratantes no asumirán ninguna responsabilidad por fallas o caídas excepto las de los sistemas que estén estrictamente dentro de su propio control.
- Los sistemas electrónicos de adquisiciones y la seguridad de la información deberán garantizar que se lleve un registro seguro de cada proceso,

procedimiento, transmisión, recibo, transacción en términos de contenido, individuos responsables de la ejecución de las autorizaciones, y hora y fecha. Estos registros deberán ser conservados durante por lo menos cinco años después del cierre del contrato y estar disponibles para requerimientos de auditoría.

Pago y formalidades

- Avisos de Adquisiciones Específicas: los proponentes tendrán acceso libre y gratuito a todos los avisos de adquisiciones específicas y documentos de convocatoria. No se requerirán registro, certificación ni pago.
- El sistema de licitación electrónica no solicitará de los proponentes cualquier información que el Estado ya tenga, como certificación de impuestos pagados o requerimientos judiciales. Una fuerte interoperabilidad de bases de datos será necesaria para ello, incluyendo registro empresarial, impuestos, asuntos laborales, seguridad social y sistema judicial, etc.
- El sistema de licitación electrónica no deberá solicitar a los proponentes ningún tipo de seguro o fianza relacionados con la ejecución del proyecto. Estas formalidades serán requisitos para el proveedor que salga favorecido únicamente.

Inteligencia

- El sistema de licitación electrónica producirá información acerca de los mercados y quienes están involucrados, que será útil en términos de rendición de cuentas, para un mejor conocimiento de los comportamientos y para propósitos de auditoría.

Estas especificaciones son consistentes con las que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo utilizan en sus proyectos.

Otros desarrollos, incluyendo el manejo de contratos, contrataciones menores electrónicas y pagos electrónicos serán una continuación de estos avances iniciales.

Gestión del proceso

El desarrollo de *licitaciones electrónicas (e-tendering)* requiere en esencia:

- Un coordinador general de todo el proceso.
- Un responsable del ajuste de los procesos tradicionales, y en particular del desarrollo de estándares. Este, a su vez, requiere varios equipos de trabajo
- Un responsable de orientar los desarrollos de capacidades informáticas (desarrollos tecnológicos).

- Un responsable de identificar indicadores de desempeño y proveer las facilidades para su utilización (su trabajo puede iniciar cuando ya existan los estándares básicos de proceso).
- Un responsable de la estrategia de concertación, divulgación masiva y focalizada y capacitación.

Anexo 3 - Convenios Marco

Los Convenios Marco son cada vez más una parte esencial de la caja de herramientas de las contrataciones. Por esa razón, están teniendo una relevancia creciente en los mecanismos de contrataciones de muchos países, particularmente los más avanzados de Asia, Europa y Norte América.

Los Convenios Marco están teniendo un impacto relevante sobre la gobernabilidad general y presentan ventajas de eficiencia imposibles de lograr sin ellos. También facilitan la planeación y gestión de las contrataciones porque –una vez establecidos– el tiempo de contratación es mínimo, los procesos son significativamente simplificados y los costos pueden ser conocidos ampliamente y con antelación.

Es conveniente tener en cuenta que los Convenios Marco son generalmente más complejos de manejar que las simples contrataciones y están estrechamente relacionados con las capacidades disponibles de gestión de las contrataciones.

Ventajas de los Convenios Marco

Entre las ventajas de los convenios marco, se incluyen las siguientes:

- ◆ Menores precios:
 - Agregación de la demanda y rendimientos a escala, y
 - Mayores volúmenes y mayor certeza para los proveedores, lo cual permite mejorar su planificación de inventarios.

- ◆ Reducción en los costos de proceso:
 - Un solo proceso de selección genera varias órdenes de compra de diferentes entidades Bajos costos de manejo de contratos.

- ◆ Reducción del tiempo de contratación:
 - Los convenios marco facilitan realizar contrataciones desde el primer día de un ciclo presupuestal.
 - Los convenios marco pueden eliminar la mayor parte del tiempo gastado en licitaciones gracias a las compras múltiples.

- ◆ Fortalecimiento del buen gobierno:
 - Los elementos de centralización implícitos en los convenios marco permiten establecer controles y supervisión de Gobierno considerablemente más fuertes, y una reducción de la discrecionalidad y de los riesgos de corrupción.
 - La estandarización del proceso implícita en los convenios marco fortalecer el potencial para aplicaciones tecnológicas, con muchos beneficios en términos de supervisión, manejo de información y eficiencia.

- ◆ Descentralización eficiente:

- Un Convenio Marco se negocia centralmente pero permite acceso simple, fácil e inmediato a todas las entidades de todo el país.
- Los convenios marco pueden prever cláusulas de fortalecimiento de la oferta productiva y de servicios a lo largo del territorio nacional.
- Posibilidad de usarse para promover el desarrollo regional, mediante estímulos a la inversión productiva y comercial en áreas de bajo desarrollo relativo.
- Las Entidades mantienen la decisión de qué compran, en qué cantidad y cuándo, pero se evitan el desgaste administrativo y los riesgos de corrupción de las contrataciones tradicionales.

El Concepto de Convenios Marco en la Experiencia Internacional

El concepto de ‘Convenio Marco’ no está definido con precisión, pero representa una clase de modelo de contratación. Por ejemplo un Convenio Marco en Australia usualmente se refiere a un acuerdo de oferta fija, y algunas veces a un acuerdo o contrato panel (aquel que garantiza la disponibilidad de varios proveedores). La terminología usualmente utiliza términos como acuerdos marco, convenios marco o contratos marco o también contratos de uso común. Además son ya de uso común otras denominaciones aún sin equivalentes en español, como *rate contracts*, *parallel rate contracts*, *panel contracts*, *draw-down contracts*, *multi-use lists* y *standing offer arrangements*.

Más importante que la amplitud de denominaciones, es la heterogeneidad de objetivos y resultados, siempre muy referidos al contexto. En Europa y Norteamérica, los Convenios Marco son desarrollados, entre otras razones, para obtener más valor por la inversión realizada (*Value for Money*), como resultado de precios que van reduciéndose a medida que aumenta la escala de la compra agregada. En el Sur de Asia, los servicios de salud usan *rate contracts*, que son un subtipo de Convenios Marco, y son también motivados por la agregación, pero frecuentemente se enfocan en la eficacia de los procesos y para superar restricciones de capacidad, de modo que algunas veces resultan en precios más altos.

Análogamente, el alcance y el ambiente operacional de los Convenios Marco varían enormemente entre países: lo que es realista y “mundano” en un país como el Reino Unido, puede ser totalmente inverosímil en otras partes.

Entre las definiciones disponibles se encuentran las siguientes:

- Unión Europea (EU). Convenios Marco: son un acuerdo entre una o más Entidades contratantes y uno o más operadores económicos... para establecer los términos que rigen los contratos a ser otorgados durante el transcurso de un periodo dado... con respecto al precio y... las cantidades previstas.
- Estados Unidos de América. Han sido adoptadas diversas opciones, tales como: *Government-Wide Acquisition Contracts –GWAC–* (Contratos de contratación para todas las Entidades Gubernamentales); *Indefinite Delivery/Indefinite*

Quantity –IDIQ– (Suministro Indefinido-Cantidad Indefinida); *Multiple Award Schedules –MAS–* (programas de adjudicación múltiple) que implican múltiples

- contratos en suspenso sometidos a competencia ulterior en torno a tareas u órdenes de servicio.
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL). Convenios marco: Una transacción para asegurar el suministro de un producto o servicio por un periodo de tiempo (convenio de compra periódica o recurrente, convenio de demanda periódica, instrumento de suministro periódico).

Estas definiciones son confusas entre sí mismas por la falta de estandarización de términos. Así por ejemplo, para los Estados Unidos el IDIQ es usualmente equivalente al Convenio Marco de la Unión Europea, mientras los contratos *draw-down* son esencialmente Convenios Marco de Modelo 1 (ver abajo).

Tipología

Frente a la dispersión descrita, resulta de gran ayuda la descripción de adquisiciones del Grupo de Trabajo en Adquisiciones de UNCITRAL, y la directiva de la Unión Europea de 2004 sobre gobernabilidad de adquisiciones –conocida como la directiva “clásica”–, que describió tres modelos de Convenio Marco, que son los siguientes:

- El primero, a veces llamado “Modelo 1,” apela por un Convenio Marco en que generalmente todos los términos y condiciones esenciales de adjudicación fijan la duración y aseguran las cantidades mínimas y máximas y el precio. Bajo este modelo, sucesivos contratos son adjudicados en el periodo cubierto por el acuerdo maestro sin que pueda existir otra competencia, pues el acuerdo es cerrado a nuevos proveedores o compradores durante su existencia. La etapa competitiva sucede durante la fase de licitación inicial.
- El segundo tipo de Convenio Marco, que bajo la directiva clásica es el “Modelo 2”, en contraste con el anterior, contempla una segunda ronda de competencia antes de adjudicar un contrato bajo el acuerdo maestro cerrado. No todos los términos necesitan ser definidos por el acuerdo maestro, y debe haber múltiples proveedores (al menos tres).
- También existe un “Modelo 3”, en el cual el Convenio Marco permanece abierto durante su existencia a nuevos proveedores y una segunda ronda de competencia tiene lugar antes de la adjudicación del contrato. No habrá obligaciones ni en proveedores ni en compradores.

Para los modelos 2 y 3 el escenario competitivo ocurre durante la vida del convenio.

Estos convenios pueden darse para cualquier área de las contrataciones: objetos de uso común, servicios o trabajos. Los Convenios Marco son también utilizados para contratar servicios personales. Los requerimientos o necesidades de gobierno que serán cubiertos por el Convenio Marco deben ser claramente establecidos en el acuerdo maestro.

Los acuerdos de “Modelo 1” son preferibles cuando se trata de asegurar entregas urgentes. Es el caso, por ejemplo, de las provisiones de emergencia epidemiológica, que están asociadas a casos en los que asegurar respuestas inmediatas es indispensable y el proveedor tiene que asumir la responsabilidad de manejar los inventarios de la manera más adecuada. En este escenario, el contrato debe estipular una escala de urgencia donde los suministros médicos deben ser suplidos en menos de una hora, un día o una semana, dependiendo de las necesidades del organismo receptor. Este tipo de contratos también puede ser preferible para ciertas obras civiles o para actividades complejas de tecnología de la información. En esos casos, tras un proceso de selección competitivo, puede ser razonable optar por la disponibilidad de un solo *contratista* (“*Convenio Marco de contratista único*”). El Modelo 1 también puede ser preferible donde un contratista único dispone de grandes economías de escala. Los contratos de Modelo 1 deberían ser relativamente cortos (un año más una prórroga opcional por otro año) por su potencial de ser anticompetitivos. También donde sólo haya un proveedor viable, el Modelo 1 de contratista único será frecuentemente el método preferido de Convenio Marco.

Excepto casos especiales como los expuestos arriba, los Modelos 2 o 3 de Convenio Marco deben ser los predominantemente escogidos, teniendo en cuenta el valor que genera promover la competencia. Con el Convenio Marco vigente y disponiendo en él de 3 o más proveedores habilitados, el proveedor puede ser escogido manualmente bajo criterio de mínimo *tres cotizaciones*, o puede ser escogido automáticamente si se cuenta con medios electrónicos. Para el Modelo 3, la vida del Convenio Marco puede ser indefinida, dependiendo del producto.

La Tabla 1 compara algunos de los aspectos y características más destacados de estos tres modelos. Esta Tabla muestra que los criterios que determinan la escogencia de una metodología de adquisiciones mediante Convenios Marco son específicos a cada caso, puesto que no existe una respuesta simple y universal sobre cuál es el mejor modelo en todas las circunstancias. El mayor valor por inversión realizada sólo se podrá definir tras balancear los factores y criterios que hemos mencionado, que son diferentes y varían dependiendo de los tipos de producto y de industria involucrados.

Un criterio esencial que debe tenerse en cuenta para los Convenios Marco es si existe un escenario de contratistas múltiples o uno de contratista único, y determinar cuál es el método para asegurar que las presiones competitivas se hagan efectivas.

A continuación se examinan algunas características, condiciones, ventajas y riesgos de los modelos de Convenio Marco, que muestran la necesidad de que su formación y operación cuenten con equipos de alto nivel con profundo conocimiento de los mercados correspondientes.

Convenio Marco de Contratista Único

Teniendo en cuenta el análisis precedente, sólo en el Modelo 1 es aceptable un contratista único. Este caso es similar a los contratos de proveedor único (*stand*

alone contracts) con la única diferencia de que más de una Entidad puede usarlos y que las órdenes de compra pueden ser distribuidas a través del tiempo (en algunos casos estableciendo una estrategia de *justo-a-tiempo* en lugar de una contratación de entrega única) evitándole a la Entidad compradora tener que planear con exactitud los volúmenes que requiere y el momento en que los necesita y tener que correr con los costos de bodega y de administración de inventarios.

Tabla 1
Características de los Modelos de Convenios Marco
Según una lista de factores de comparación

| Factor | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Contratos Simples |
|--|--|---|---|--|
| Competencia | En momento de formación del acuerdo maestro. | En el momento de generar órdenes de compra con los miembros originales | En el momento de generar órdenes de compra con todos los miembros de la industria | En el momento de formación del contrato |
| Número de Proveedores | Usualmente uno por conjunto de especificaciones | Múltiple limitado | Múltiple ilimitado | Uno |
| Número de compradores | Cualquiera definido en la formación del Convenio | Puede ser ilimitado | Puede ser ilimitado | Cualquiera definido en la formación del contrato |
| Por un valor total dado de adquisiciones: | | | | |
| • Beneficios potenciales por agregación | Maximizados | Significativos | Mínimos | Maximizados |
| • Ahorro en manejo de inventarios | Maximizado | Maximizado | Maximizado | No |
| Eficiencia en el proceso para números iguales de órdenes de compra | Maximizada | Significativa | Significativa | No |
| Precio | Se logra mejor precio donde los rendimientos a escala predominan y los costos de la industria son estables | Se logra mejor precio donde las escalas son menos importantes, y/o los costos de la industria son inestables. | Se logra mejor precio donde las escalas son menos importantes, y/o los costos de la industria son inestables. | Se logra mejor precio donde los rendimientos a escala predominan y los costos de la industria son estables |
| Costo de administración y monitoreo | Costos asociados a repetición de órdenes de compra | Costos asociados a repetición de la selección, | Costos asociados a repetición de la selección, | Costos básicamente en bodegaje, control |

| | | | | |
|-------------------------|--|--|--|--|
| | y seguimiento | repetición de órdenes de compra y seguimiento | repetición de órdenes de compra y seguimiento | de inventarios y distribución |
| Distribución | El proveedor necesita tener capacidad de distribución competitiva en todas las jurisdicciones involucradas | Pueden actuar proveedores con ventajas de nicho y/o localización | Pueden actuar proveedores con ventajas de nicho y/o localización | El Gobierno requiere hacer la distribución competitiva en todas las jurisdicciones |
| Innovación de productos | Hay riesgos de estancamiento y obsolescencia. | Capacidad de preservar la innovación y la flexibilidad | Capacidad de preservar la innovación y la flexibilidad | Hay riesgos de estancamiento y obsolescencia. |
| Gobernabilidad | Riesgos en etapa inicial de selección | Riesgos en etapa de órdenes de compra. Riesgo de colusión | Riesgos en etapa de órdenes de compra. Menor riesgo de colusión | Riesgos en etapa inicial de selección |
| Estructura de Industria | Favorece al proveedor dominante, excluye nuevos participantes | Completa o limitada competencia | Competencia Abierta | Favorece al proveedor dominante, excluye nuevos participantes |

Un Convenio Marco de contratista único debe respetar el principio de competencia. Como en un contrato convencional, la fase competitiva se da en el proceso de selección inicial.

Los Convenios Marco de contratista único, usualmente aunque no siempre, deberán tener especificaciones bien definidas sobre lo que hay que entregar y a qué precio. Para bienes sencillos o servicios, son esenciales las especificaciones bien definidas, incluyendo el precio. La especificación del precio puede darse utilizando una fórmula que incluya, por ejemplo, un precio base con ajustes acordes a las variaciones del índice de precios al consumidor o la tasa de cambio. Un contratista para combustible puede definir un precio local referenciado con un precio internacional de combustible y ajustado según las fluctuaciones monetarias. Para productos farmacéuticos, los precios y especificaciones suelen ser fijados por períodos anuales cuando son concertados con un proveedor único.

Hay varias consideraciones a tener en cuenta según el objeto de cada Convenio y las características de la oferta y la demanda. Los Convenios Marco de contratista único pueden generar ventajas por encima de los contratos tradicionales porque pueden absorber y agregar a varios pequeños contratos individuales. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en estos casos, un acuerdo de contratista individual puede

reducir la competencia en favor del proveedor más grande. Un Convenio Marco de contratista único debería en principio ser capaz de ofrecer precios más bajos que un Convenio Marco de múltiples contratistas, si es capaz de tomar ventaja de los rendimientos crecientes a escala en manufactura y bodegaje. Los rendimientos crecientes a escala pueden no ser accesibles más allá de ciertos volúmenes.

Las ventajas de precios de los convenios marco de contratista único pueden ser mucho menores en mercados en los cuales hay presiones de precios hacia la baja, pues estas ventajas sólo llegan a los compradores a través de la competencia abierta. La mayor preocupación con los Convenios Marco de contratista único tiene que ser siempre su potencial de conducir hacia un escenario de monopolio.

Convenio Marco de Múltiples Contratistas

Los Convenios Marco de Múltiples Contratistas (Modelos 2 y 3) no son por si mismos contratos completos, porque ni los precios ni las cantidades son necesariamente definidos. Usualmente se requieren sucesivos procesos de competencia entre los participantes durante la ejecución del Convenio, y las presiones competitivas se mantienen durante toda su vida.

El diseño de un Convenio Marco de Múltiples Contratistas requiere un significativo y alto nivel de experiencia, un buen entendimiento de los sectores de la industria involucrados y también de las características de los organismos compradores.

La flexibilidad de especificación del producto y el manejo de las cadenas de abastecimiento, junto con una competencia activa, son atributos muy valiosos de los Convenios Marco de Múltiples Contratistas establecidos en diversos países, como por ejemplo, los de Unión Europea y Australia.

Es también el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para manejar los productos farmacéuticos de los programas del Fondo Global relacionados con el VIH/SIDA, la Malaria y la Tuberculosis. Para ello, el PNUD utiliza acuerdos de largo plazo que son Convenios Marco, en los cuales se incluye un amplio rango de proveedores farmacéuticos con precios variables y a veces acreditaciones variables de calidad. Estos contratos son aplicados en más de veinte países –muchos de ellos con una débil gestión de las contrataciones– pero permiten una fortaleza basada en el monitoreo y verificación realizados por el PNUD.

La selección del proveedor a lo largo de la ejecución de un Convenio Marco de Múltiples Contratistas usualmente debe ser hecha por un procedimiento competitivo basado en cotizaciones (preferiblemente una licitación). Esto mantiene las presiones competitivas del Convenio Marco durante toda su validez.

El diseño de Convenios Marco también debe considerar un conjunto de condiciones para facilitar y agilizar su administración y supervisión. Así por ejemplo, un Convenio Marco para tiquetes de aerolínea que especificó que la Entidad o el Gobierno recibirían “la mejor tarifa del día” debe definir el criterio de referencia sobre lo que debe entenderse por “Mejor Tarifa” (que en principio es altamente ambigua), y crear

los métodos por los cuales se verificará que lo acordado se esté logrando en la realidad. En las circunstancias en las cuales los Convenios Marco de Único Contratista o de Múltiples Contratistas son utilizados por numerosos compradores dispersos –como en el caso de los Servicios de Salud de la India–, el tema de la gerencia y monitoreo del Convenio Marco es esencial.

Es difícil para el creador del Convenio Marco monitorear la manera en que el acuerdo está siendo utilizado, a menos que la interacción entre compradores y proveedores sea centralizada a través de un gerente del Convenio. La Unión Europea ha reconocido esta cuestión y ha ordenado que los arreglos del Modelo 3 sólo pueden ocurrir cuando son llevados a cabo por medios electrónicos y con catálogos virtuales (e-catalogues) que aseguran una administración y una supervisión transparentes.

Diseño

Los mismos principios que se aplican a otras formas de contratación se aplican igualmente a todos los Convenios Marco. Las principales preocupaciones que específicamente surgen de este tipo de contratos se basan en la preservación de la competencia y la transparencia.

Las estructuras de los Convenios Marco a menudo requieren ser adecuadas a cada caso específico, por lo que no existe un solo modelo estándar. En cambio, existen principios estándar claramente identificables, como la necesidad de mantener la competencia durante el diseño y el manejo de esos convenios. Los diferentes modelos que hemos presentado representan variaciones alrededor de un eje común. Estas variaciones (usualmente pequeñas) son resultantes de diferencias en la estructura particular de la industria o de la operación de los proveedores, o se originan en las condiciones particulares y la configuración de los compradores.

El establecimiento del Convenio Marco maestro involucra un proceso de licitación –parecida a cualquier licitación–, que necesita ser totalmente transparente, con documentación de buena calidad y debido proceso, y con todos los atributos mencionados anteriormente. Esto es especialmente importante para evitar la sospecha que surge a veces de que los Convenios Marco son desarrollados para reducir la competencia. Estos requisitos son particularmente significativos para los Convenios Marco de Modelo 1, que potencialmente pueden conducir a la aparición de un monopolio si no se toman las medidas necesarias.

En esta perspectiva, la Oficina de Comercio del Gobierno del Reino Unido plantea lo siguiente: *“La estrategia de adquisiciones y las decisiones de contratación relacionadas con buscar abastecimiento agregado deberán ser tomadas con base en un análisis caso por caso. Las ventajas y desventajas de cada opción deberían ser evaluadas a la luz del requerimiento individual, la capacidad y la aptitud de las(s) organización(es) de compradores gubernamentales interesada(s), la agenda general del Gobierno y las características del mercado disponible. Es importante por ejemplo, asegurar que un mercado de abastecimiento competitivo sea salvaguardado para el*

futuro". Los Convenios Marco no son necesariamente siempre preferidos sobre los contratos simples.

Los diferentes modelos se aplican dependiendo de:

- Si todos los términos están definidos en el convenio principal.
- Si el convenio debe ser abierto o cerrado y cuando es apropiado seleccionar un Convenio Marco con solo una o con múltiples empresas.
- La estructura competitiva de la industria, incluyendo capacidades de abastecimiento regionales y en ciertos plazos.
- Si las cantidades a ser compradas durante la vida del convenio pueden ser definidas dentro de márgenes de error razonables.
- Las capacidades de contratación dentro de la Entidad que establece el convenio.
- Las reglas que deben ser adoptadas para emitir una orden de compra bajo Convenios Marco con más de un participante con o sin competencia.
- Espacio de tiempo en el cual el acuerdo debe subsistir y extensiones para las cuales puede aplicar.
- Los mecanismos de seguimiento que aplicarán para proteger los roles y la gobernabilidad del acuerdo.
- Si el diseño del acuerdo se relaciona de manera apropiada con las políticas de desarrollo de la industria y de la economía de las regiones.

Asuntos Institucionales

De forma consistente se ha encontrado que el desarrollo efectivo y la administración de los Convenios Marco requieren de una autoridad central competente. Esta opción es preferible a una fragmentación de experiencias precarias distribuidas en varias unidades compradoras. Esta autoridad central también requiere a veces el poder de ordenar el acatamiento del contrato. Cuando el contrato cruza límites jurisdiccionales puede que exista conformidad recíproca de acuerdo con las normas vigentes en el respectivo estado.

El acatamiento de un Convenio Marco es a veces puesto a prueba por el *dumping* ocasional de un producto en el mercado o en un punto especial, haciendo creer que el Convenio Marco no está dando los mejores precios⁸. También debe tenerse en cuenta que el mismo establecimiento de un Convenio Marco crea un nuevo punto de referencia en el mercado que los competidores tratarán de equiparar y en lo posible de reducir. Estos casos muestran que el Convenio Marco está siendo efectivo y su integridad debe ser protegida rechazando tales ofertas.

Algunas veces puede haber una entidad de gran liderazgo o una cabeza de sector, como el Ministerio de Educación o el Ministerio de Salud, que pueda desarrollar Convenios Marco para escuelas y colegios u hospitales en su respectivo sector. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en muchos países (como la mayoría de los que están en vía de desarrollo) la cabeza de sector no tiene la experiencia necesaria para

⁸ Es cierto que ciertos Convenios Marco pueden no entregar los mejores precios, a cambio de otros beneficios, como fue discutido en la sección de Análisis.

abordar estos acuerdos, y la autoridad central de contrataciones (si existe) debe aliarse con los funcionarios de esas entidades para desarrollar y manejar los respectivos Convenios Marco.

Esta centralización también simplifica enormemente el seguimiento y la evaluación, y puede fortalecer los procesos de gobernabilidad alrededor de estos acuerdos, con tal de que toda la interacción entre compradores y proveedores sea canalizada a través de la Entidad central, o mediante medios electrónicos que puedan ser administrados y monitoreados por la Entidad central. Adicionalmente, cuando las órdenes de compra son canalizadas a través de una oficina central pueden ser inmediatamente ligadas al sistema de información financiera, para facilitar y normalizar las operaciones de gestión presupuestal y pagos oportunos.

Asuntos Legales

La literatura Europea reconoce que los Convenios Marco (y los contratos IDIQ) son simplemente una forma avanzada de la vieja práctica de contar con listas de proveedores.

Bajo la ley de muchos países, un contrato se conforma cuando todos los elementos están determinados, por ejemplo: oferta, aceptación, consideraciones e intención de crear relaciones legales.

Los Convenios Marco no necesitan ser vistos en sí mismos como contratos (de ahí que en ocasiones sea preferible el concepto de “Convenio” Marco al de “Contrato” Marco). Pueden ser simplemente delineados en la forma de una “oferta disponible”⁹ junto con las obligaciones de las partes (que pueden cambiar) relativas a si están comprometidas a suministrar o no y a comprar o no. Esta debería ser la modalidad preferida, con los Convenios Marco moldeando un escenario de facilidades que finalizan con los contratos (usualmente muchos) asociados a las órdenes de compra emitidas durante la vida del convenio. El cumplimiento de cada compra representa la conclusión de un contrato que comenzó cuando el Convenio Marco fue anunciado.

La importancia legal de esto es que la aplicación de las reglas de contrataciones dependerán de que el contrato se considere formado en el momento en que el Convenio Marco entre en efecto cuando sean elaboradas las respectivas órdenes.

De manera consistente con la falta de estandarización en los términos que definen los Convenios Marco, ha habido también una falta de claridad sobre cuando un Convenio Marco es efectivamente un contrato. Dentro del Modelo 1 de Convenios Marco de la Unión Europea, los contratos son otorgados bajo un Convenio Marco maestro y ese acuerdo maestro puede constituir el contrato. Bajo el Modelo 2 hay una segunda ronda de competencia antes de que los contratos sean otorgados y el momento en que el contrato es formado varía de acuerdo con las definiciones del convenio maestro. En Australia no hay necesariamente algún acuerdo, pero en cambio los proveedores hacen ofertas en firme que permanecen abiertas y son consistentes con el Convenio Marco original publicado, pero estas ofertas no son

⁹ En Australia, por ejemplo, los *ōrate contractsō* son llamados convenios de oferta disponible.

necesariamente aceptadas hasta que la orden de compra sea hecha, y sin esta aceptación el contrato no existiría.

Bajo la legislación de muchos países y en la Unión Europea, los Convenios Marco constituyen un primer paso del desarrollo de un contrato. Conducen una competencia inicial que atrae propuestas y ofertas de potenciales proveedores. Sin embargo, frente a la práctica usual de mantener ofertas durante 90 días y considerar que si hay una adjudicación ya se cancelan, los Convenios Marco mantienen estas propuestas abiertas (ofertas disponibles) para posteriores órdenes de compra, cada una de las cuales individualmente constituye un contrato que utilizó un primer paso común. Así pues bajo un arreglo de contratistas múltiples, los compradores pueden cambiar sus requerimientos (dentro de los parámetros del contrato divulgado) al hacer las ordenes, pues es en este paso que el contrato es definido y concluido.

En el caso de algunos *rate contracts* en el Sur de Asia, estos parecen ser tratados como contratos (se trata de tasas negociadas más que ofertas en firme). El proceso competitivo es utilizado para establecer un precio de referencia y refinar las especificaciones que luego son aplicadas a todos los proveedores.

Análisis

El principal propósito subyacente al uso de la licitación en las contrataciones públicas está relacionado con los principios inviolables de mantener la competencia y transparencia en el proceso de selección de proveedores. Estos propósitos pueden llevar a situaciones en las cuales la eficiencia de corto plazo debe ceder a la necesidad de mantener la competencia y transparencia. Entre mayor sea el número de ofertas compitiendo en una licitación, más elevados serán los costos de transacción y el tiempo destinado a la preparación y evaluación de ofertas, reduciendo por ello la eficiencia en costos y tiempo del proceso de contrataciones. La tecnología de información permite reducir sustancialmente y aún eliminar esta contradicción entre competencia-transparencia y eficiencia. De hecho, existen modos de contratación innovadores que permiten balancear los requerimientos de la transparencia y eficiencia y, con un buen diseño, sin debilitar la competencia.

Las consideraciones claves para decidir el método de contratación incluyen:

- Reducción en el número de procesos competitivos.
- Reducción en el tiempo requerido para la elección de un proveedor.
- Agrupación de demandas en una entidad y entre varias entidades.
- Estabilidad de contratos a largo plazo
- Aprovechamiento de los beneficios de variaciones favorables de precios en el mercado
- Garantía de que no afecta la competencia activa entre proveedores.

Un conjunto de criterios objetivos puede derivarse de las consideraciones anteriores para determinar el modo de contratación que debe ser elegido. Además de los modos tradicionales de contratación, existen nuevos métodos que son posibles con las contrataciones electrónicas y que pueden ser explorados para obtener mejores

resultados en el desarrollo de los principios y criterios rectores de las contrataciones públicas y, en particular, para evitar conflictos entre transparencia-competencia y eficiencia.

Hay diferentes visiones sobre el crecimiento en el uso de los Convenios Marco. Comúnmente son citadas las ventajas que han sido explicadas anteriormente. Otros ven que se trata de mecanismos para evitar el debido proceso de las contrataciones. De esta diferencia surgen puntos de vista beligerantes como este: *“probablemente el hallazgo más impactante concerniente al uso reciente de los convenios marco en la Unión Europea, sin embargo, es que los compradores han confiado crecientemente en los Convenios Marco (y en las Entidades centralizadas de adquisiciones que han patrocinado estos acuerdos) no porque estos Convenios Marco (o estas Entidades centralizadas de adquisiciones) sean más efectivos, sino porque más bien les proporcionan un medio expedito para evitar las cargas e ineficiencias de las directivas y reglamentos en materia de adquisiciones. Dado que las directivas europeas de adquisiciones (como las reglas de los EE.UU.) generalmente imponen requerimientos de transparencia y competencia sólo en la primera etapa de la contratación, cuando los convenios maestros son efectuados, las Entidades europeas de adquisiciones pueden hacer contratos dentro de estos convenios maestros con relativamente pocos costos de transacción y muy bajo riesgo de protesta. Las adquisiciones bajo Convenios Marco han crecido, en otras palabras, al menos parcialmente, debido a la estrategia de los compradores de contrarrestar las presiones regulatorias y aprovechar las oportunidades, y no necesariamente a las fuerzas económicas”*¹⁰.

Asuntos Operacionales

Las características deseables incluyen que los Convenios Marco deberían, en la mayoría de los países, tener como base un año, con la opción de extenderse por lo menos a un año más. Esto pondría en orden la ambigua situación mediante la cual no se pueden adquirir compromisos financieros que afecten el siguiente año presupuestal. Los convenios por un año y su posibilidad de extensión por un año más resuelven esta inflexibilidad. La situación es ambigua porque un Convenio Marco no debería implicar una obligación financiera. Parece indeseable que un *rate contract* se extienda por más de este periodo por sus efectos de bloqueo sobre la competencia. Un Convenio Marco de Modelo 3, por otra parte, podría en principio ser extendido de manera indefinida para ciertos productos.

- Las Entidades no deben crear expectativas respecto a compras ciertas por el mero hecho de estar en la lista de proveedores de un Convenio Marco de Modelo 2 o 3.
- A los proveedores en un Convenio Marco debe usualmente pedírseles un precio indicativo o en firme, y no se hace una evaluación de valor por la inversión realizada al momento de su inclusión en el convenio.
- Para establecer un Convenio Marco, una Entidad debe publicar una invitación a los interesados en ser incluidos, que incluya una descripción de los bienes y servicios que se pretende adquirir, información sobre si el Convenio Marco es

¹⁰ Yukins, Christopher R.: *Public Contract Law Journal* ÉVol. 37, No. 3 ÉSpring 2008,

exclusivo o no, duración del convenio y posibilidades de prórroga, descripción sobre cómo funcionará y listado sobre las entidades o municipios y departamentos que estarán involucradas como usuarios.

- Los Convenios Marco son usualmente establecidos mediante un proceso simple de contratación. Para los Modelos 1 y 2 no hay oportunidad posterior para que otros proveedores se unan. Todos tienen también un periodo de operación establecido. Es una buena práctica incluir una fecha clara de vencimiento de cualquier oferta en firme.
- Los usuarios del Convenio Marco deben estar al tanto sobre el ámbito de los bienes y servicios disponibles a través de ese Convenio Marco. Un Convenio Marco no puede ser usado para ordenar bienes o servicios que no fueron especificados en la documentación que sirvió para convocarlo, aunque un proveedor sea capaz de suministrarlos. Por ejemplo, un Convenio Marco
- establecido para proveer únicamente servicios de impresión no puede ser utilizado para obtener servicios de publicación, aunque algunos participantes en el Convenio Marco sean editores.
- Cuando se efectúen adquisiciones menores por medio de Convenios Marco, el objetivo debe ser lograr el mayor valor por la inversión realizada.
- Los roles del gerente de un Convenio Marco pueden incluir:
 - Elaborar las bases del Convenio a partir de un sólido conocimiento del mercado
 - Administrar el acuerdo y promover la participación de las Entidades comprometidas.
 - Ejercer las opciones de extensión del Convenio Marco
 - Documentar todo el proceso y garantizar que se produzca información útil para mejorar el conocimiento de los mercados y la posición del sector público en él.
 - Administrar los cambios de afiliación al Convenio Marco.
 - Orientar el seguimiento y la evaluación de Convenio.

Anexo 4 - Gestión de Servicios Privados Externos en las Actividades de Desarrollo del sistema de Contrataciones Públicas Electrónicas

Varias experiencias recientes en nuestro país nos muestran que los servicios externos contratados (internacionalmente llamados *outsourcing*), son un mecanismo útil para proveer servicios al gobierno y los ciudadanos. Pero también existen riesgos que exigen medidas adecuadas para prevenirlos.

En el caso de las contrataciones públicas, el uso de servicios externos contratados es un asunto estratégico, pues pueden contribuir a lograr cambios sustanciales en materia de eficiencia y calidad de resultados. Pero es necesario minimizar el riesgo de que se cree un control privado de ciertas operaciones estratégicas del Gobierno.

El Gobierno frecuentemente ha contratado o requiere contratar consultores especializados para que le brinden asistencia en el diseño o desarrollo de ciertas actividades de contrataciones. Eso ocurre en sectores tan diversos como obras públicas o agricultura para el diseño de un proyecto o en medio ambiente para la evaluación del impacto esperado en el ecosistema de una determinada inversión. Los consultores también pueden colaborar en el diseño de algunos convenios marco, como por ejemplo en viajes aéreos, donde un experto externo que conozca la industria aérea puede ser de gran ayuda. Análogamente, puede ser necesario involucrar especialistas e instituciones educativas privadas en el desarrollo de materiales u ofertas de capacitación para los funcionarios de contrataciones.

Un área que merece especial atención es la contratación externa (*outsourcing*) de sistemas de contrataciones electrónicas. Esta es una opción usual, dadas las dificultades de los servicios del Gobierno para la contratación dentro de su plantilla y la retención de especialistas en tecnología de la información. No obstante, varios países tienden a alejarse de esta opción debido a las dificultades de gestión de riesgo que involucran, con graves consecuencias sobre la Gobernabilidad.

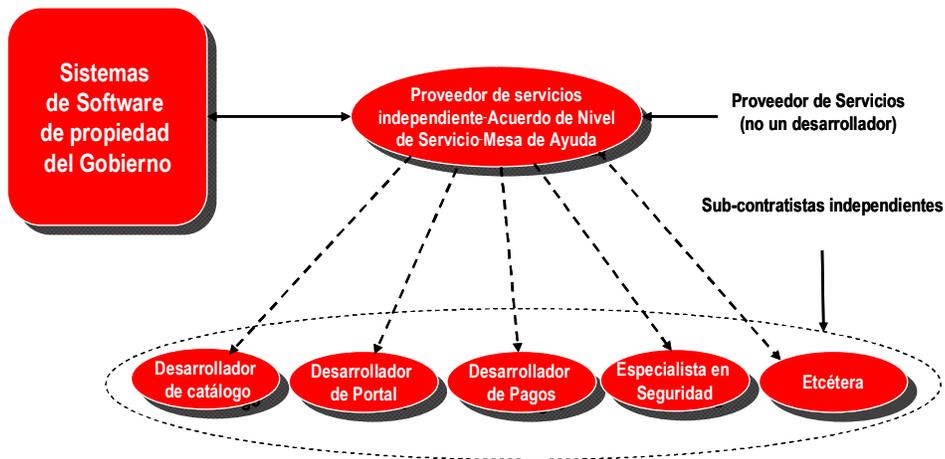
El riesgo principal radica en que los servicios externos se apropien del sistema de servicios gubernamentales correspondientes. Esta apropiación puede darse porque el sistema es de su propiedad, de modo que tienen total control sobre él, porque el sistema es cerrado y cualquier operación de un tercero requiere su aprobación cediéndoles el control, o porque el sistema es sólo conocido por el proveedor, de modo que él decide el momento y alcance de sus cambios y su sostenibilidad.

En el campo de las contrataciones públicas electrónicas, el modelo de contratación de servicios externos (*outsourcing*) para el desarrollo de sistemas actualmente más usual y seguro en los países más avanzados en este campo—que será por ello el modelo adoptado por el Perú— es aquel en que el prestador de servicios privado está sometido a un contrato de servicios de tipo “tradicional” en el que él no tiene ninguna propiedad estratégica o control sobre los sistemas o sobre la información del gobierno. Este enfoque ya generalizado se ilustra en la Figura 6, donde se puede

apreciar que ningún agente externo tiene un monopolio estratégico o control sobre alguna función del Gobierno.

La solución ilustrada en la Figura 6 está diseñada de base de los principios de gerencia y control del riesgo. Bajo este modelo, cada uno de los entes del sector privado participantes puede ser reemplazado sin causar ningún tipo de interrupción en los servicios del gobierno, pero solo se requiere un contrato para garantizarlo.

Figura 6
Contrato de Nivel de Servicio con proveedores externos para e-Adquisiciones



Esta decisión de responsabilidades distribuidas para la minimización del riesgo de apropiación de un servicio público implica que el Gobierno no optará por contratar una aplicación integral o completa con un agente externo único, como por ejemplo el aplicativo de licitaciones electrónicas (*e-tendering*), el aplicativo de contrataciones menores electrónicas (*e-purchasing*) o el aplicativo de gerencia de contratos. El Gobierno considera que esto implicaría riesgos que no puede correr porque son demasiado elevados y su impacto sobre la gobernabilidad es muy grande. La confianza en los agentes privados más dinámicos puede llegar a ser no práctica en ciertos contextos operativos.