

FACULTAD DE  
GESTIÓN Y  
ALTA DIRECCIÓN



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ

**[ESTUDIO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LOS  
COMPRADORES DEL SECTOR PÚBLICO]**

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

**por**

**Jared Cesar Madrid Martínez**

**Código 20063095**

**Lima, 22 de Agosto de 2011**

Esta tesis

**[ESTUDIO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LOS  
COMPRADORES DEL SECTOR PÚBLICO]**

ha sido aprobada.

---

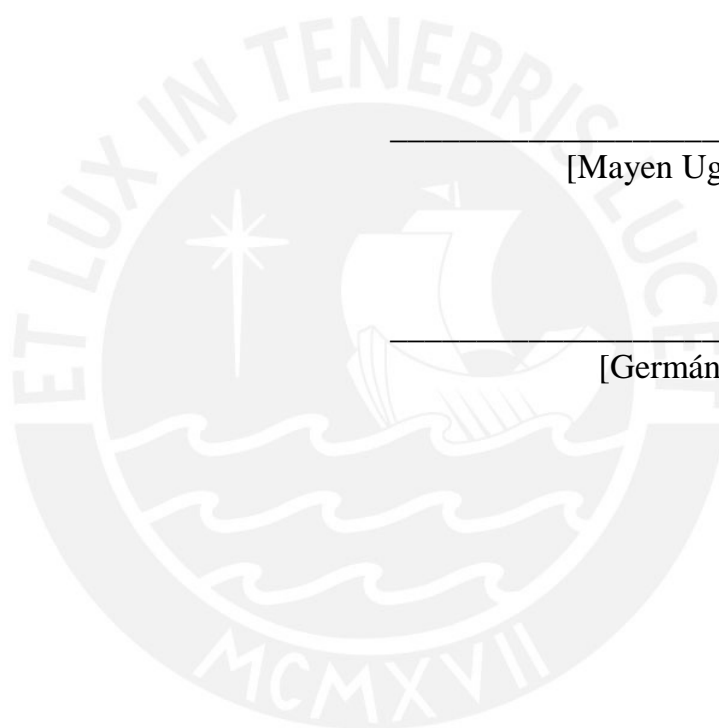
[Néride Sotomarino Maturo]

---

[Mayen Ugarte Vásquez-Solís]

---

[Germán Velásquez Salazar]



## Índice

Resumen ejecutivo	6
Introducción	8
1. La modernización del Estado	13
1.1. El nuevo rol del Estado	13
1.2. El foco de la reforma	14
1.3. Los pilares de la reforma	16
1.4. Precauciones en cuanto a los espacios importables de la gestión empresarial a la gestión pública	17
2. Las compras públicas	21
2.1. Importancia de las compras públicas	23
2.2. Evolución del sistema de compras	27
2.3. Características del sistema	31
2.3.1 Principios	31
<b>2.3.2 Etapas</b>	<b>32</b>
2.3.3 Procesos de selección	39
2.3.4. Instrumentos de gestión involucrados	45
2.3.5. Sistemas de información	47
3. Los actores del sistema	50
3.1. Actores directamente involucrados	51
3.2. Actores indirectamente involucrados	55
4. Espacios de gestión en las compras públicas	61
4.1. La planificación	62
4.1.1. Problemas identificados en el trabajo de campo	63
4.1.2. Buenas prácticas identificadas	66
4.2. La organización	69
4.2.1. Problemas identificados en el trabajo de campo	71
4.2.2. Buenas prácticas identificadas	74
4.3. La dirección	79
4.3.1. Problemas identificados en el trabajo de campo	80
4.3.2. Buenas prácticas identificadas	84
4.4. El control	87
4.4.1. Problemas identificados en el trabajo de campo	88
4.4.2. Buenas prácticas identificadas	90
4.5. Tendencias internacionales sobre la gestión de compras públicas	94

5. Comentarios Finales	100
Bibliografía	104
ANEXO 1: Metodología de investigación	
ANEXO 2: Instrumento de recojo de información	
ANEXO 3: Resumen de los principales hallazgos durante el trabajo de campo	





## Listado de tablas

Tabla 1: Comparación entre las políticas corporativas y sistemas administrativos (pág. 20)

Tabla 2: Equivalencias entre las fases de las compras realizadas en el sector privado y público (pág. 33)

Tabla 3: Nuevas modalidades de contratación (pág. 41)

Tabla 4: Formato propuesto para la elaboración del Plan Anual de Contrataciones (pág. 46)

Tabla 5: Actores involucrados en las compras públicas (pág. 50)

Tabla 6: Etapas del proceso de compras públicas (pág. 61)

Tabla 7: Planificación de las compras públicas (pág. 69)

Tabla 8: Organización de las compras públicas (pág. 78)

Tabla 9: Perfil de Puesto del Director de Logística del Ministerio de Salud (pág. 83)

Tabla 10: Perfil de puesto del Director de Logística (pág. 86)

Tabla 11: Dirección de las compras públicas (pág. 87)

Tabla 12: Información sobre compras en el SIGA – 2010 (pág. 93)

Tabla 13: Control de las compras públicas (pág. 94)

Tabla 14: Factores de éxito para el aprovechamiento de los espacios de gestión en las compras públicas (pág. 96)

## Listado de gráficos

Gráfico 1: Evolución del gasto en compras públicas con respecto al presupuesto público (pág. 24)

Gráfico 2: Evolución del nivel de cumplimiento de los procesos programados en los PACs (pág. 25)

Gráfico 3: Evolución del gasto en compras públicas programadas y ejecutadas (pág. 26)

Gráfico 4: Gasto programado y ejecutado en compras públicas en el 2010 (pág. 27)

Gráfico 5: Distribución del número de compras programadas por tipo de entidad (pág. 35)

Gráfico 6: Distribución del gasto total de compras programadas por tipo de entidad (pág. 35)

Gráfico 7: Número de procesos programados y convocados por naturaleza del objeto (pág. 36)

Gráfico 8: Gasto total de compras programadas y adjudicadas (en millones de soles) (pág. 36)

Gráfico 9: Número total de ítems adjudicados, desiertos y exonerados por naturaleza del objeto (pág. 37)

Gráfico 10: Número total de ítems desiertos y exonerados por tipo de entidad (pág. 37)

Gráfico 11: Número total de impugnaciones por naturaleza del objeto (pág. 38)

Gráfico 12: Número total de impugnaciones por tipo de proceso de selección (pág. 38)

Gráfico 13: Topes para tipos de procesos de selección por naturaleza del objeto (pág. 40)

Gráfico 14: Duración promedio de proceso de selección de compras por naturaleza del objeto (en días) (pág. 40)

Gráfico 15: Distribución del número total de compras adjudicadas por tipo de proceso de selección (pág. 42)

Gráfico 16: Distribución del gasto total de compras adjudicadas por tipo de proceso de selección (pág. 42)

Gráfico 17: Duración promedio de los procesos de selección de compras públicas (en días) (pág. 43)

Gráfico 18: Duración promedio de los procesos de selección de compras públicas por tipo de proceso (en días) (pág. 43)

Gráfico 19: Distribución del gasto total en compras por naturaleza del objeto (pág. 44)

Gráfico 20: Gasto total en compras por naturaleza del objeto y nivel de gobierno (pág. 44)

Gráfico 21: Número total en entidades públicas por nivel de gobierno (pág. 51)

Gráfico 22: Distribución del total de entidades públicas por tipo (pág. 51)

Gráfico 23: Distribución de los operadores logísticos por régimen laboral (pág. 54)

Gráfico 24: Distribución de proveedores del Estado por tipo (pág. 56)

Gráfico 25: Distribución del total del gasto en compras públicas por tipo e proveedor (pág. 56)

Gráfico 26: Número de elevaciones de Bases recibidas en el Ministerio de Defensa (pág. 68)

Gráfico 27: Sobornos en los estados latinoamericanos por tipo (pág. 95)

Gráfico 28: Índice de percepción de la efectividad del gobierno (pág. 99)

## Abreviaturas

ADP: Adjudicación Directa Pública

ADS: Adjudicación Directa Selectiva

AMC: Adjudicación de Menor Cuantía

CAS: Contratos Administrativos de Servicios

CONSUCODE: Consejo Superior de Contrataciones del Estado

D. Leg.: Decreto Legislativo

FONAFE: Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

OEC: Órgano Encargado de las Compras

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OGA: Oficina General de Administración

OSCE: Organismo Supervisor de las Contrataciones Estatales

PAC: Plan Anual de Contrataciones

PIA: Presupuesto Institucional de Apertura

POI: Plan Operativo Institucional

RNP: Registro Nacional de Proveedores

SEACE: Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado

SERVIR: Autoridad Nacional del Servicio Civil

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera

TDR: Términos de Referencia

UIT: Unidad Impositiva Tributaria

## Resumen ejecutivo

El sector público peruano se encuentra atravesando una serie de reformas vinculadas a la mejora de la gestión operativa, algunas con más éxito que otras. En ese sentido, el capítulo 1 presenta, por un lado, a la gestión operativa como foco actual que guía las reformas del Estado en nuestro país y, por otro lado, a los espacios de gestión u procedimientos internos implícitos como pilares que permiten implementar las reformas en las que, hoy en día, se enfoca el Estado.

La gestión de las compras públicas resulta una de las reformas pendientes y tendría un gran impacto para el sector público, esto ocurre debido a la cantidad de presupuesto que atraviesa por los procesos de compra y los altos índices de corrupción de dicho espacio frente a otros. Para ello, los capítulos 2 y 3 presentan las características principales del sistema de compras públicas, sus diferencias con otros sistemas de compra que el sector público utiliza y los principales desafíos por los que atraviesa.

De acuerdo a las experiencias internacionales de reforma y a partir de una serie de casos de éxito en la gestión de las compras públicas, la clave del éxito de las reformas vinculadas a esta gestión, se encuentra en el aprovechamiento de los espacios de gestión que existen en toda entidad pública, a partir de los lineamientos técnico-normativos ya explícitos y que son obligatorios seguir. De esta forma, el capítulo 4 presenta los espacios de gestión que existen en las compras públicas, los desafíos por los que atraviesa y, por último, un conjunto de buenas prácticas utilizadas por un grupo de entidades estatales que

permitieron afrontar los desafíos y aprovechar al máximo los espacios de gestión antes mencionados.

El capítulo 5 presenta una serie de reflexiones sobre las compras públicas; su importancia dentro de la reforma de la gestión operativa y, finaliza, con la importancia del aprovechamiento de los espacios de gestión por las demás entidades públicas, bajo el ámbito del sistema de compras de dicho sector, y para las demás áreas relacionadas a la gestión operativa. Pese a la importancia e impacto de los espacios de gestión, el último capítulo también identifica una serie de factores que no se debe perder de vista: **toda reforma relacionada a la mejora de procesos es larga, requiere gradualidad e integralidad.**

## Introducción

El crecimiento de la economía de nuestro país no se refleja de manera directa en las oportunidades de desarrollo que el Estado brinda para la sociedad, principalmente para las personas en situación de pobreza. La razón de dicha dicotomía es la priorización que mostró el Estado en la década del 90, en el diseño e implementación de políticas económicas frente a las demás (salud, educación, tecnología, entre otros).

Las políticas económicas se priorizaron al formar parte de los requisitos que la globalización de los mercados requería del país, para que pueda volver a ser sujeto de créditos y así, acceder a recursos para la prestación de bienes y servicios. La priorización estuvo acompañada de *tecnicidad operativa*, es decir, un conjunto de procesos que permiten “hacer realidad” lo priorizado o valorado en resultados concretos, por medio de herramientas vinculadas al profesionalismo y gerencia en el uso de los recursos. De esta manera, las políticas económicas sustentaron su *tecnicidad* en *islas de eficiencia*, organismos dentro del sector público no regulados por las “reglas de juego” de los sistemas administrativos estatales. En otras palabras, se manejaban de manera relativamente autónoma y con una gestión de corte cuasi-empresarial. Esto permitió el avance de reformas en los sectores productivos y en las organizaciones, con una vinculación directa a la reforma de la economía. Las demás políticas no recibieron similar tratamiento y su avance fue menor.



En el año 2001, frente a esta dicotomía, surge la priorización del Estado en la *tecnicidad*, por medio de reformas vinculadas a la gestión operativa, es decir, el conjunto de procesos del sector público encargados de administrar los recursos públicos.

Actualmente, las reformas que han tenido mayor éxito son aquellas relacionadas a la gestión financiera, donde se puede evidenciar una simplificación sustancial en los procedimientos e integración de los procesos involucrados en plataformas informáticas, (principalmente el Sistema Integrado de Administración Financiera (en adelante SIAF).

Otras reformas, relacionadas también en el ámbito operativo, siguen siendo *cuernos de botella*. De acuerdo a una serie de estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico Organismo (en adelante OCDE)<sup>1</sup> en nuestro país, la principal “asignatura pendiente” en la reforma del sector público peruano son las compras públicas, ya que, (i) todas las entidades requieren comprar una serie de insumos (bienes, servicios u obras) para el cumplimiento de sus metas y (ii) es uno de los procesos con mayor vulnerabilidad a la corrupción.

Solo para tener una idea de su importancia, de acuerdo a los estudios realizados por el Organismo Supervisor de las Contrataciones Estatales (en adelante OSCE)<sup>2</sup> en el año 2010, del total del presupuesto asignado al sector público, la tercera parte (equivalente a

---

<sup>1</sup>“Perú: Reporte de Evaluación del Sistema de Adquisiciones en el país”. OCDE.. Consulta: 30 de agosto de 2010.

<[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/07/26/000011823\\_20070726130629/Rendered/PDF/35068.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/07/26/000011823_20070726130629/Rendered/PDF/35068.pdf)>

<sup>2</sup>“Reporte Anual de Contrataciones Públicas 2010” (diapositiva). OSCE. Publicaciones – Portal del OSCE. Consulta: 20 de abril de 2011.

<<http://www.osce.gob.pe/userfiles/archivos/Reporte%20Anual%20de%20Contrataciones%202010%20-%20preliminar.pdf>>



S/.30, 000 millones de soles) se invirtió en compras públicas, lo cual representa alrededor del 8% del Producto Bruto Interno. Más de 2,000 entidades públicas en todo el país han realizado 97,453 procesos de selección para adquirir bienes, servicios y obras; de un promedio de 2,898 proveedores del mercado nacional e internacional; a través de los lineamientos del sistema de compras.

La situación actual de las compras públicas presenta una serie de deficiencias:

- De acuerdo a las investigaciones realizadas por Castillo<sup>3</sup>, el sistema de compras se enfoca en el “cumplimiento de la norma”, no así en el aprovechamiento de los demás procesos (como: la planificación, el control o la capacitación) que permitan la obtención de bienes, servicios y obras en las mejores condiciones de cantidad, calidad, tiempo y precio.
- Ausencia de voluntad política para la mejora de los procesos relacionados a compras públicas. De acuerdo a Retamozo<sup>4</sup>, dada impulso político o denuncia relacionada con las compras estatales se ha solucionado con normas de carácter temporal (Decretos de Urgencia) o estables (modificación a las “reglas de juego” vigentes por medio de normas del mismo rango) que, a la larga, no esperan solucionar la raíz del problema, sino parte del síntoma. Como resultado, para la compra de un insumo con características similares, dos entidades públicas realizan procedimientos distintos.

---

<sup>3</sup> CASTILLO, José. *Sistema Gubernamental de Abastecimiento*. Lima: Centro de Estudios Gubernamentales, 2005, pág. 10.

<sup>4</sup> RETAMOZO, Alberto. *Contrataciones y adquisiciones del Estado y normas de control*. Lima: Jurista Editores, 2007, pág. 17

- Ausencia de políticas de fidelización al proveedor. Según la OCDE<sup>5</sup>, los procesos de selección no se enfocan en estudios de mercado e incentivos que garanticen la concurrencia de los proveedores del mercado que ofrecen los insumos requeridos. Como resultado, se encuentra una reducida competencia; una demora tanto en la realización de los procesos como en el pago a proveedores y se da el poco uso de las nuevas modalidades de contratación exitosas en las *islas de eficiencia*, tanto de nuestro país como en burocracias profesionales de otros países: compra corporativa, subasta inversa y convenios marco.

En aras de contribuir a la reflexión y espacios de mejora, la presente investigación presenta una serie de oportunidades o espacios de gestión existentes en las compras públicas. Para ello, el primer capítulo presenta el enfoque de la reforma que viene experimentando el sector público, relacionada a la mejora de la gestión operativa, y los pilares que la sostienen. El segundo y tercer capítulo presentan las características principales del sistema de compras públicas, así como sus deficiencias. A partir del análisis de la gestión de las compras públicas en un grupo de entidades del sector, se identifican aquellas oportunidades o espacios existentes en el sector público para introducir herramientas de gestión utilizadas típicamente en el sector privado. La investigación culmina con una serie de reflexiones que surgen de la investigación realizada y una serie de factores trasladables a las demás áreas de la gestión operativa.

---

<sup>5</sup> OCDE. Óp. Cit., pp. 35-45.

La información de diagnóstico se ha realizado a partir de la información publicada en el portal del OSCE, la consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) y una serie de documentos especializados en el rubro. Para la identificación, tanto de la problemática como las buenas prácticas en la gestión de las compras públicas, se realizaron 8 entrevistas a diversos compradores del sector que realizaron buenas prácticas en el manejo del sistema<sup>6</sup>. Dichos hallazgos se contrapusieron a las experiencias de éxito de 1 organización privada en cuanto al manejo logístico.



---

<sup>6</sup> Ver Anexo 1: Metodología de Investigación.

## 1. La modernización del Estado

Existen una serie de mitos sobre el rol y desempeño del Estado en la sociedad que son materia de discusión, pero es un consenso la necesidad de reforma. La pregunta es ¿dónde comenzar? y ¿qué dejar de lado? ¿Quiénes ganan y pierden? El presente capítulo presenta el nuevo rol del Estado en nuestra sociedad actual, el nuevo enfoque de la reforma y los pilares que la sostienen.

### 1.1. El nuevo rol del Estado

En nuestro país, hemos presenciado en los últimos años el cambio de rol del Estado. De ser un Estado interventor en la economía y las relaciones sociales (principalmente desde la década de los 70 con la erosión de empresas estatales), pasó a convertirse en un Estado más regulador y promotor de temas críticos y estratégicos, por medio de *planes o acuerdos nacionales* que brindan luces sobre el papel que debe tener en la sociedad<sup>7</sup>. Ello se concreta por medio de la negociación de los actores involucrados y por medio de una *administración pública imparcial y eficaz*.

La negociación de actores se desarrolla en la esfera política, plataforma en la cual un conjunto de personas dentro del Estado, que ingresan por elección popular y representan determinados intereses (de acuerdo al movimiento/partido político e ideología al que representan), toman decisiones sobre las prioridades del Estado y su rol en la sociedad,

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el Acuerdo Nacional menciona y reafirma el rol subsidiario del Estado sobre la educación. De esta manera, garantiza la igualdad de oportunidades de acceso a, al menos, la educación básica, sea por medio de la actividad pública o privada.

por medio de una serie de instrumentos (principalmente normas) que otorgan competencias o recursos (Ley de presupuesto) a la administración pública.

Como segundo requisito, y no menos importante, es la base sobre la cual se implementan dichos acuerdos. Según Longo<sup>8</sup>, la base de la implementación se encuentra en una *administración pública imparcial y eficaz*. Se requiere imparcialidad, en la medida que el Estado es garante de la seguridad jurídica y asegura la igualdad de trato, reduciendo la incertidumbre del rol del sector público en la sociedad. De esta manera, se generan efectos benéficos sobre las transacciones entre los actores económicos.

Por otro lado, se requiere la eficacia de la administración pública debido a la magnitud e importancia del papel de proveedor de bienes y servicios que caracteriza a los Estados modernos. En este sentido, se entiende al Estado como empresario, que sustenta sus acciones en criterios de eficacia y eficiencia, y que además, necesita del uso de herramientas, tanto para el diseño e implementación de políticas públicas como para los sistemas de gestión que sustentan las mismas.

## 1.2. El nuevo foco de la reforma: la gestión operativa

Como se ha mencionado líneas arriba, se requiere una *administración pública imparcial y eficaz*. Para ello, a principios de la década de los 90, se implementó en los Estados latinoamericanos, una serie de reformas denominadas de **segunda generación**. Su eje principal fue la transformación de la forma y estilo de gestión en la Administración

---

<sup>8</sup> LONGO, Francisco. *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Madrid: Ediciones Paidós América, 2004, pág. 89.

Pública, por medio de la “importación” de herramientas de gestión usadas típicamente en el ámbito empresarial o privado.

Según Medina<sup>9</sup>, dicha estrategia ha permitido, tanto a gobiernos de países industrializados como aquellos en desarrollo, hacer frente a la crisis fiscal<sup>10</sup> y de legitimidad<sup>11</sup> que han enfrentado en el transcurso de las últimas décadas. Las reformas se sustentaron en lo siguiente:

- Cambio de enfoque, del orientado al cumplimiento de los procedimientos a una gestión orientada hacia la obtención de resultados, de manera que, dentro del entramado de tareas que cumplen las entidades públicas, se simplifiquen los procesos y los recursos se direccionen hacia la “razón de ser” organizacional. Dicha orientación permite que las entidades decidan “hasta dónde” pueden llegar en un plazo determinado, sobre qué se les puede medir (tanto a la entidad como sus áreas y/o integrantes), qué medidas se deben tomar (sea incentivos o medidas correctivas) y de qué manera dichas acciones contribuyen al cumplimiento de las políticas de Estado.
- Integración de la información financiera, económica, logística, etc., en sistemas integrados de información para la gestión operativa y para el ciudadano (ej. sistemas integrados de gestión interna, ventanillas únicas, cartas ciudadanas, etc.).

---

<sup>9</sup> MEDINA, Alejandro. *Gestión por procesos y creación de valor público*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2005, pág. 19.

<sup>10</sup> Referida tanto a la crisis de recaudación de impuestos como a su ejecución.

<sup>11</sup> Referida a las elevadas tasas de corrupción, congestión administrativa, debilidad del funcionamiento de las instituciones, legalidad y garantías.

- Empoderamiento de la sociedad civil, organizada o no, por medio de la provisión de información e inclusión en la toma de decisiones.
- Sustento en la reforma de políticas de gestión de recursos humanos, de manera que se pueda contar con personas que puedan implementar los procesos de gestión en la cantidad y calidad necesaria.

En nuestro país, la reforma tiene éxito en las iniciativas vinculadas a la administración financiera (que abarca los sistemas administrativos de presupuesto, contabilidad, registro de deuda, etc.) y, en menor medida, en las orientadas a la simplificación administrativa por medio de la integración de procedimientos, que se realizan a través de herramientas que se han implementado en las entidades públicas (ej. el Texto Único de Procedimientos Administrativos, Exporta Fácil, etc.). Poco éxito han tenido las reformas vinculadas a la planificación y control de la gestión, gestión de recursos humanos, inversión pública y descentralización.

### **1.3. Los pilares de la reforma**

El éxito de toda reforma se encuentra en los pilares que la sostengan. Las reformas de la gestión operativa en las organizaciones de cualquier sector, se implementan a través de la mejora de los procedimientos internos, que sustentan la transformación de insumos en bienes, servicios y obras, que entrega al ciudadano, cliente o beneficiario. Los procedimientos internos pueden ser explícitos (a través de manuales, sistemas informáticos, etc.) como implícitos (trabajo en equipo, innovación, etc.).

En el sector público, los procedimientos internos explícitos se encuentran contenidos en los sistemas administrativos, es decir, en el conjunto de lineamientos (normas, directivas, manuales, sistemas informáticos, etc.), diseñados de modo uniforme, para que todas las organizaciones del sector público -independientemente de sus capacidades, naturaleza de sus funciones o de las características propias de la ubicación donde se va a implementar-, usen los recursos que se les asignan para cumplir sus fines.

En este sentido, el éxito de la reforma relacionada a la gestión operativa, radica en incentivar el aprovechamiento de aquellos procedimientos implícitos, es decir, usar dichos espacios en los que es posible introducir herramientas de gestión utilizadas típicamente en el sector privado, sin dejar de aprovechar los espacios con mayor especificación (procedimientos internos explícitos). Ello permite, en cualquier de los 3 sectores, que las organizaciones cumplan sus metas con mayores niveles de efectividad.

#### **1.4. Precauciones en cuanto a los espacios importables de la gestión empresarial a la gestión pública**

Si bien se ha mencionado la importancia de tomar en cuenta una serie de procesos y herramientas que utilizan las organizaciones del sector empresarial o privado, la aplicación de las mismas a la institucionalidad pública tiene una serie de características particulares.

La primera característica se relaciona con los criterios de asignación de recursos en el sector público y privado. Las organizaciones tiene criterios de asignación de recursos



diferenciados, ya que en la actividad privada el criterio de asignación de recursos es la rentabilidad esperada mientras que en la actividad pública los recursos buscar generar mayor rentabilidad social, es decir, mayores beneficios en la sociedad por la actuación del Estado a través de sus agencias. Como consecuencia, las actividades en el sector privado, se miden principalmente por el valor financiero que generan, mientras que en el sector público se miden por el valor que el Estado genera en la sociedad o población que atiende.

Otra de las características de la actividad pública son las reglas o mecanismos que existen para el uso de recursos. En la actividad privada cada empresa utiliza sus recursos de acuerdo al giro de negocio, mercado en el que se maneja o tendencias que utiliza la competencia. Ello hace que cada empresa tenga políticas de gestión para el uso de recursos diferenciados y muchas veces son parte de la estrategia de la empresa y no son conocidas por las demás organizaciones.

La actividad pública tiene una lógica diferente. Ya que toda entidad pública se maneja con fondos de todos los ciudadanos, requiere transparentar el uso de los mismos para garantizar que los fondos que cada entidad tiene a su cargo se asignaron a las metas trazadas para la entidad. De esta forma, las entidades públicas transparentan, por ejemplo, el uso del presupuesto que le ha sido asignado, las contrataciones públicas o la contratación de personas. Asimismo, toda entidad pública requiere homogenizar las reglas o políticas de gestión a través de las cuales utiliza los recursos que les han sido asignados, debido a la cantidad de agencias existentes en el Estado y la necesidad de los tomadores

de decisiones para comparar o medir el desempeño de cada organización bajo una misma lógica. Ello genera que la información sobre la gestión de los recursos con los que cuenta la entidad use reglas homogéneas para la rendición de cuentas y los tomadores de decisiones puedan usar dicha información.

En el sector público, las políticas de gestión que toda entidad toma en cuenta para utilizar los recursos son los sistemas administrativos, es decir, un conjunto de procedimientos elaborados por un ente rector, equivalente al gerente corporativo que diseña lineamientos de gestión para todas las entidades corporativizadas. La lógica detrás de ellos es la misma que existe en el sector privado, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 1: Comparación entre las políticas corporativas y sistemas administrativos

Políticas corporativas utilizadas en la gestión de organizaciones	Sistemas administrativos del sector público
Operaciones	Planeamiento, Abastecimiento, inversión pública
Finanzas	Tesorería , Contabilidad, presupuesto público, Finanzas, Control, endeudamiento
Recursos Humanos	Servicio Civil
Marketing y atención al cliente	Modernización del Estado (simplificación)

*Fuente: Elaboración propia*

Cabe mencionar que actualmente cada sistema administrativo o política de gestión se desarrolla e implementa de manera autónoma y sin coordinación con otros sistemas

administrativos. Ello genera que muchos procesos mejoren, como los vinculados al manejo financiero, pero que se topan con otros cuellos de botella, como las políticas de gestión de operaciones o gestión de recursos humanos que utiliza la entidad.



## 2. Las compras públicas

Dentro de las reformas relacionadas a la gestión operativa que nuestro país ha experimentado, una de las más importantes ha sido la compra pública, debido a que toda organización, sea del sector público o privado, requiere un conjunto de procesos que le permitan adquirir insumos. Asimismo, es uno de los espacios con mayores riesgos de corrupción. De acuerdo a Munch<sup>12</sup>, los términos en los que se obtengan los insumos (calidad, cantidad, tiempo y costo), influyen de manera directa en los términos en los que los fines de la organización se logren.

Las compras públicas han importado una serie de herramientas del sector privado, pero adecuándolas a las realidades institucionales del Estado:

- Mientras que en el sector privado, las empresas compran por medio de *políticas de compra* sea de manera formal (documentos o sistemas informáticos) o informal (prácticas realizadas por costumbre); según Castillo<sup>13</sup>, en el sector público, las compras forman parte de los procesos involucrados en el sistema de abastecimiento, es decir, se ven influenciadas por el conjunto de reglas, controles, fiscalizaciones, capacitaciones, tecnologías y, en general, todos los factores que inciden en la adquisición de bienes.
- Las compras en el sector público se rigen por la normatividad referida a las contrataciones y adquisiciones, mientras que los demás procesos relacionados al

---

<sup>12</sup>MUNCH, Lourdes. *Gestión organizacional, enfoques y proceso administrativo*. México: Pearson Education, 2010, pág. 225.

<sup>13</sup>CASTILLO. Óp. Cit., pp. 10-13.

abastecimiento (almacenamiento, distribución y control), poseen su propia normatividad desarrollada por la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales. En el sector privado, la política de compra forma parte de las políticas de abastecimiento, que permite la gestión integral de procesos, por medio de sistemas y flujogramas, relacionados a la obtención de insumos y entrega final al área usuaria.

- Existen fases dentro de las compras públicas que requieren mayores niveles de transparencia, como los procesos de selección y la evaluación de las propuestas presentadas por los postores. De acuerdo con Governa<sup>14</sup>, los recursos económicos en las compras públicas (a diferencia del sector privado) no solo pertenecen a un grupo de inversionistas, sino a todos los ciudadanos del país. En tal sentido, su gasto debe ser totalmente justificado y orientado a lograr el bienestar social de sus ciudadanos.

El siguiente capítulo presenta, por un lado, la evolución del sistema de abastecimiento y, por otro, las características que diferencian las compras públicas de las compras en organizaciones del sector privado, que hacen importante su análisis dentro de la reforma de la gestión operativa del Estado.

---

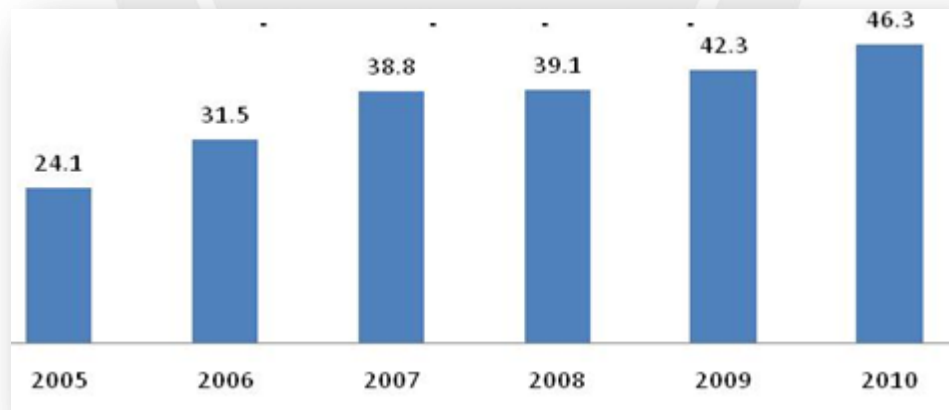
<sup>14</sup>“Roles y Responsabilidades de los Actores Involucrados en el Seguimiento de Ejecución Contractual desde una Perspectiva Administrativa”. GOVERNA S.A.C./Fondo Minero Antamina. Consulta: 13 de julio de 2010. <[http://www.governa.com.pe/pfi/c/c2\\_1-2.pdf](http://www.governa.com.pe/pfi/c/c2_1-2.pdf)>

## 2.1. Importancia de las compras públicas

El estudio de las compras públicas resulta un foco importante y trascendental en la gestión operativa del sector público, ya que, de acuerdo al OSCE<sup>15</sup> el 2010 más de 2,000 agencias del Estado compraron un conjunto de bienes, servicios y obras a 50,000 proveedores, a través de 113,000 procesos de selección.

Asimismo, implica la inversión de más de 40,000 millones de soles en compras públicas, es decir, el 46% del presupuesto asignado al sector público. Ello representa que el gasto asignado en compras públicas se ha duplicado en los últimos 5 años, ya que en el año 2005 las compras públicas representan solo el 24% del presupuesto asignado al sector público. Dicha situación se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Evolución del gasto en compras públicas con respecto al presupuesto público

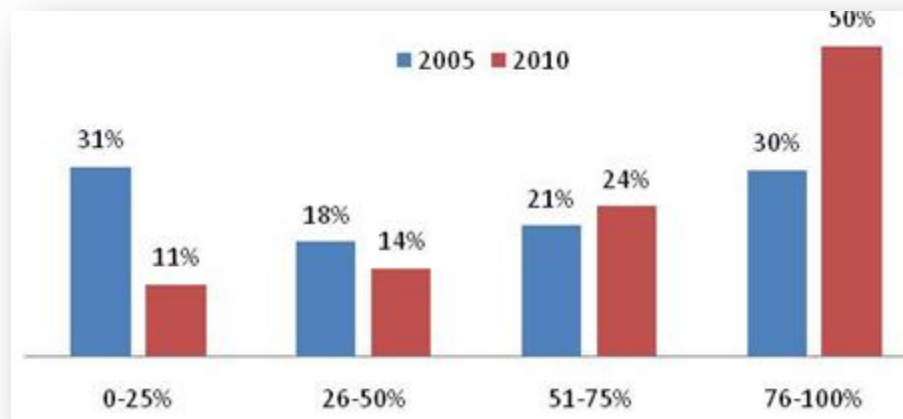


*Fuente: MEF, 2010, adaptados.*

<sup>15</sup> OSCE. Óp. Cit. , diapositiva 8-11.

Pese a la magnitud de dinero, personas y tiempo que se invierten, el sistema de compras atraviesa actualmente por una serie de problemas. De acuerdo a la información proporcionada por el SEACE, aproximadamente solo el 50% de las compras que se programan se logran realizar, como lo demuestra el siguiente gráfico:

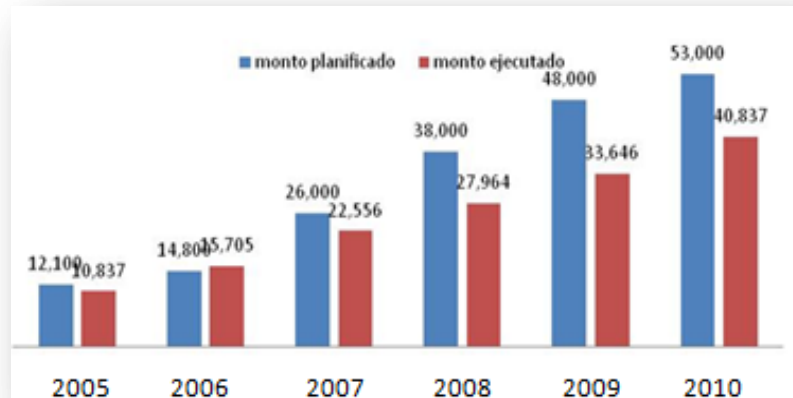
Gráfico 2: Evolución del nivel de cumplimiento de los procesos programados en los PACs



*Fuente: OSCE, 2010, adaptados*

Ello representa una evolución, ya que en el 2005 solo el 30% de las compras programadas se realizaban. Sin embargo, el gasto que se asignan a las compras públicas no se ejecuta en su totalidad. Ello significa que, si bien se realizan más procesos de selección, los mismos no representan el grueso del gasto ni las compras de mayor envergadura, como lo demuestra el siguiente gráfico:

Gráfico 3: Evolución del gasto en compras públicas programadas y ejecutadas

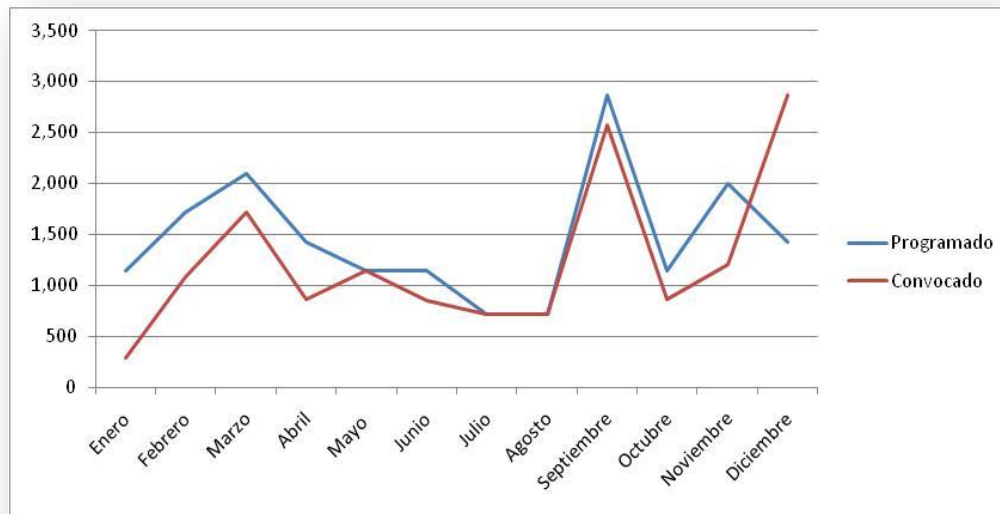


Fuente: MEF, 2010, adaptados.

Por otro lado, la capacidad operativa existente en el sector público para realizar las compras en las entidades no funciona en la misma medida a lo largo del año. De esta manera, más del 50% de las compras se realizan en el último trimestre y, por lo tanto, se realizan los procesos con menos tiempo para dimensionar el mercado, o con mayor posibilidad de error, y si no se logran ejecutar los procesos, se realizarán a inicios del siguiente año, dificultando de esta manera los procesos que se programarán para el año siguiente. La capacidad operativa se evidencia en el siguiente gráfico:



Gráfico 4: Gasto programado y ejecutado en compras públicas en el 2010. En millones de soles.



*Fuente: OSCE, 2010, adaptados.*

Una serie de organismos multilaterales han diagnosticado, también, al sistema peruano de compras. De acuerdo al OCDE ha sido el mayor espacio de corrupción en los últimos 5 años. Por otro lado, de acuerdo a una serie de expertos, la compra es el principal cuello de botella por el que toda entidad pública atraviesa en cuanto al uso de recursos. Por ello, su estudio y mejora resulta sumamente valioso para la mejora de la gestión operativa.

## 2.2. Evolución del sistema de abastecimiento

El sistema de abastecimiento ha evolucionado de manera vertiginosa en los últimos 25 años, lo cual explica, en la actualidad, la forma en la que las entidades públicas contratan. A partir de los estudios realizados por Castillo<sup>16</sup>, Trejo<sup>17</sup> y Alvarado<sup>18</sup>, se presentan los principales acontecimientos relacionados a la evolución del sistema de abastecimiento y la propuesta actual de reforma.

El sistema de abastecimiento se crea por medio del Decreto Ley 22056. El órgano rector del sistema fue la Dirección Nacional de Abastecimiento, que se encuentra dentro del Instituto Nacional de Administración Pública. Pese al conjunto de instrumentos que complementaron dicha norma, la sistematización de la información y procedimientos fue nula. No se tenía conocimiento de cuánto gastaba el Estado en adquirir bienes, contratar servicios o ejecutar obras. Tampoco se sabía quiénes eran los proveedores y menos aún si esos contratos tenían alguna finalidad compatible con las metas de las entidades públicas. Incluso, los postores tenían que pagar a efectos de vender al Estado una cuota o conseguir el derecho a participar en los procesos de compra, que era diferente de una entidad a otra, aunque sea el mismo tipo de bien. Los procedimientos referidos a las adquisiciones también eran complicados. Existían tres regímenes o reglas para comprar:

---

<sup>16</sup>CASTILLO. Óp cit., pp. 10-35

<sup>17</sup>TREJO, Alejandro et al. *Manual del Funcionario Público*. Lima: Tinco, 2010.

<sup>18</sup>ALVARADO, Karina. *Compras Estatales*. Lima: Tinco, 2008.

- El Reglamento Único de Licitaciones y Contratos Públicos (Decreto Supremo 04-80-VC) para la contratación de obras públicas a cargo del Consejo Superior de Licitaciones y Contratos de Obras públicas.
- El Reglamento Único de Adquisiciones (Decreto Supremo 065-85-VC) para el suministro de bienes y servicios no personales a cargo del Consejo Nacional de Supervisores y Consultores.
- La Ley de Consultoría de obras (Ley 23554) a cargo del Consejo de Adquisiciones Departamental.

En 1998, dentro del marco de reformas implementadas para mejorar la eficiencia del Estado, el Congreso promulgó la Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y posteriormente, el Poder Ejecutivo la reglamentó con el Decreto Supremo 039-98-PCM, Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. El objetivo de dicha reforma fue desregular los procedimientos de contratación y compra, para introducir mayor flexibilidad en el sistema, de forma tal que, mediante un mejor desarrollo de los contratos, las entidades públicas pudieran personalizar las compras y contrataciones a sus necesidades específicas. Para conducir la implementación de este cambio, se creó el Consejo Superior de Contrataciones del Estado (en adelante CONSUCODE) como organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, responsable de supervisar el sistema de abastecimiento, y la unificación del entramado normativo antes mencionado, bajo un sistema ordenado y coherente.

Por medio del Decreto Supremo 039-1998-PCM se asientan los principios rectores y se establece la obligación para las entidades de la planificación de sus compras; se instituye la figura del comité especial y los 4 tipos de procesos de selección: licitación pública, concurso público, adjudicación directa y adjudicación de menor cuantía; y se incluyen sistemas de evaluación y calificación comunes, y la solución de conflictos en 2 instancias: en la entidad y en el Tribunal de Contrataciones.

Posteriormente, en el 2004, mediante la Ley 28267 que modifica la Ley 26850, se amplían las funciones y responsabilidades del rector, principalmente para el desarrollo, administración y operaciones del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones Estatales (en adelante SEACE), con la creación de nuevas modalidades de contratación como la Subasta Inversa Virtual y Presencial, Convenios Marco de Precios y Compras Corporativas. A su vez, se crea el Registro Nacional de Proveedores (en adelante RNP) que concentra toda la información de proveedores del sector público en una sola plataforma.

El 27 de octubre del 2005, mediante el Decreto Supremo 082-2005-PCM, CONSUCODE es adscrito al MEF. En el 2006, una serie de normas modifican las reglas vinculadas a las contrataciones por medio de excepciones para grandes compradores en el Estado, como Petroperú y al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (en adelante FONAFE). En el 2008, como medio de implementación del Plan de Estímulo Económico, se emiten más normas modificatorias (Decretos de Urgencia 024 y 029

publicados en el 2008 y vigentes en la actualidad) que apuntan a simplificar o crear excepciones a los procedimientos regulares de contratación.

En el año 2007, de acuerdo a los principales hallazgos de una serie de estudios realizados por la OCDE, se resalta que CONSUCODE enfocaba el conjunto de sus acciones en la supervisión de la aplicación de la norma y control *ex post* de los procesos. Entonces, surge la necesidad de cambiar el enfoque de la reforma hacia aspectos operacionales y de gestión. De esta manera, en el año 2008, a propósito de la delegación de facultades otorgada al Poder Ejecutivo, se promulga el Decreto Legislativo 1017 (en adelante D. Leg.) y el Decreto Supremo 184-2008-EF (en adelante reglamento) , que crea el OSCE, que reemplaza a CONSUCODE.

La reforma entonces se enfoca en la potenciación de las funciones del ente rector y la mejora de los procesos de gestión involucrados en las compras públicas. La reforma ha logrado lo siguiente:

- Repotenciación del SEACE e inclusión de modalidades virtuales de contratación (convenios marco y subastas inversas).
- Esfuerzos por integrar el sistema de compras con otros sistemas administrativos. Actualmente, con el apoyo del MEF, se está diseñando una plataforma informática que vincule el SEACE con el SIAF. Asimismo, con el apoyo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante SERVIR), se han identificados las necesidades de capacitación de los operadores logísticos en el sector público y se están desarrollando programas que permitan disminuir dichas brechas, de manera

que se puedan uniformizar los mismos conocimientos sobre compras públicas en todo el sector público.

### **2.3. Características de las compras públicas**

A continuación, se presentan una serie de características del sistema que diferencian a las compras públicas de las compras en el sector privado y evidencian su importancia en las reformas de gestión operativa iniciadas.

#### **2.3.1 Principios**

Las compras en el sector privado se realizan toman en cuenta los principios o criterios de eficiencia, eficacia y efectividad. En la compra pública, el marco legal existente enfoca los procesos y mecanismos de seguimiento y control en mayor medida en la eficiencia que exista en el proceso. Los principios de eficacia y efectividad, si bien se han tomado en cuenta en el marco legal vigente, no se monitorea en la misma medida.

Ello genera que las entidades se enfoquen en la transparencia del proceso e igualdad de oportunidades, y no en la satisfacción de los insumos que adquieren por parte del área usuaria, o si el insumo que se compro es el mejor en términos de precio y calidad con respecto a las posibilidades que el mercado ofrece.

### 2.3.2 Etapas

A diferencia de la compra privada, en la que se siguen los pasos que cada organización elija, la compra pública debe cumplir una serie de pasos, aunque la lógica detrás es la misma:

Tabla 2: Equivalencias entre las fases de las compras realizadas en el sector privado y público

Fases Macro	Fases en las compras privadas	Fases en las compras públicas
PLANIFICACIÓN	Determinación de necesidades	Determinación de necesidades
	Determinación de la fuente de aprovisionamiento	Verificación del Presupuesto Institucional de Apertura (en adelante PIA)
	Elaboración del Plan Logístico	Elaboración del PAC
		Designación del Comité Especial
		Elaboración de bases
		Convocatoria
SELECCIÓN DEL PROVEEDOR	Selección del proveedor	Registro de participantes
		Presentación de consultas
		Absolución de consultas
		Integración de bases
		Presentación de propuestas
		Evaluación de propuestas
	Negociación de contratos	Adjudicación de la buena pro
EJECUCIÓN CONTRACTUAL	Gestión de Pedidos	Ejecución de prestaciones
	Supervisión de pedidos	
	Entrada de mercancías/servicios	
	Verificación de facturas	Declaraciones de conformidad
	Gestión de Pagos	Liquidación

Fuente: Governa, 2010, adaptados.



Como se puede apreciar en el cuadro, la compra privada brinda mayores espacios a la gestión operativa y no tiene una estructura predeterminada que cumplir. La compra pública posee una estructura ya definida y requisitos que toda entidad pública debe cumplir:

- ✓ **Planeamiento y programación de necesidades:** fase en la cual se precisa y cuantifica la necesidad de bienes, servicios u obras en función de las metas institucionales; función sustantiva cuya responsabilidad recae en las Áreas de Línea de la Institución. El ciclo de abastecimiento inicia con la determinación del requerimiento por parte del área usuaria, en la cual el usuario plasma si necesita bienes (especificaciones técnicas), servicios (TDR) u obras (expedientes técnicos). Dichos documentos deben especificar la calidad del mismo, tipo, vínculo con las metas y acciones del Plan Operativo Institucional (en adelante POI). Dichos requerimientos son remitidos al Órgano Encargado de Contrataciones de la entidad (en adelante OEC). Una vez que la OEC recibe el documento, planifica y programa las contrataciones y se preparan los expedientes técnicos de contratación, deben determinar las posibilidades que ofrece el mercado, estudio de precios y valor referencial<sup>19</sup>, verificación de la disponibilidad presupuestal, aprobar los expedientes de contratación, bases y realizar todas las acciones complementarias al inicio del proceso de selección.
- ✓ **Ejecución de procesos de selección:** esta fase contempla la realización de los procesos de contrataciones, desde la convocatoria hasta la firma de contrato, de tal

---

<sup>19</sup> Cabe mencionar que el valor referencial no debe tener una antigüedad mayor a 6 meses tratándose de ejecución y consultoría de obras, ni mayor a 3 meses en el caso de bienes y servicios.



manera que se atiende los requerimientos de compras de la institución a fin de cumplir con los objetivos institucionales de manera eficaz y eficiente, acatando las normas y procedimientos vigentes en el sistema de contrataciones públicas. El comité especial conduce el proceso de selección, desde la elaboración de bases hasta el consentimiento de la Buena Pro. La OEC brinda asesoría a cada uno de los Comités, tramitando los documentos necesarios para el proceso, registro de datos en el SEACE y brindando infraestructura e instalaciones para el cumplimiento de sus actividades.

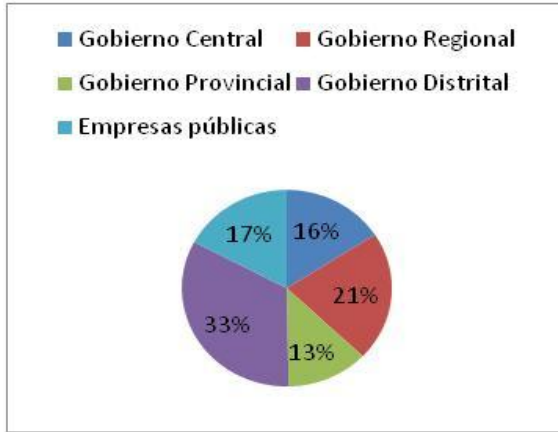
- ✓ **Seguimiento contractual:** esta fase contempla todas las actividades relacionadas al cumplimiento de los contratos suscritos, asegurando la satisfacción de las áreas usuarias con el bien, obra o servicio brindado, hasta la liquidación y el trámite del pago final. Una vez consentida la Buena Pro, el OEC formaliza el contrato derivado del proceso de selección y tramita la conformidad del contrato con el área usuaria para pasar posteriormente al trámite de pago a cargo de la tesorería.

De acuerdo al OSCE<sup>20</sup>, en el año 2010, se programaron alrededor de 100 mil procesos de selección. De cada 100 procesos, 16 se programaron a nivel central, 21 a nivel regional, 49 a nivel local y 17 en las empresas públicas.

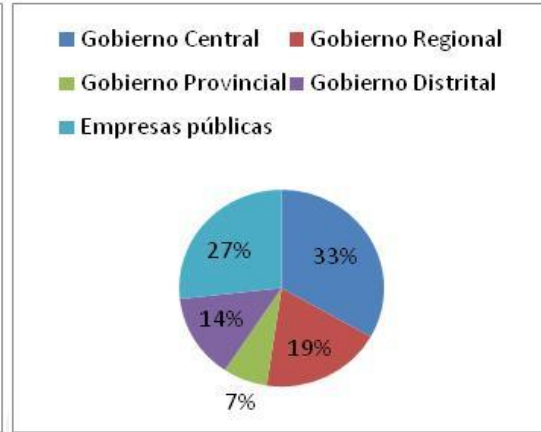
---

<sup>20</sup> OSCE. Óp. Cit. , diapositiva 8-11.

**Gráfico 5:** Distribución del número total de compras programadas por tipo de entidad



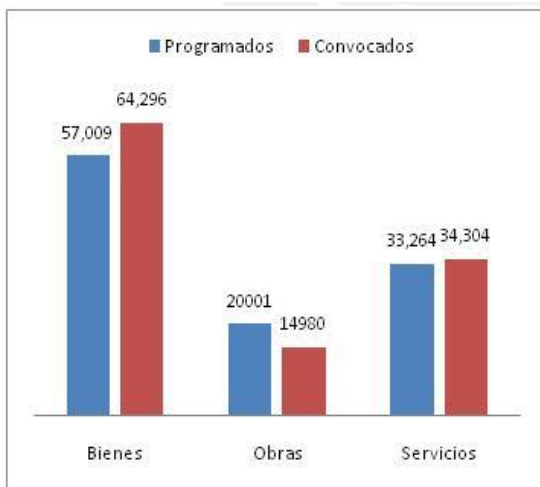
**Gráfico 6:** Distribución del gasto total de compras programadas por tipo de entidad



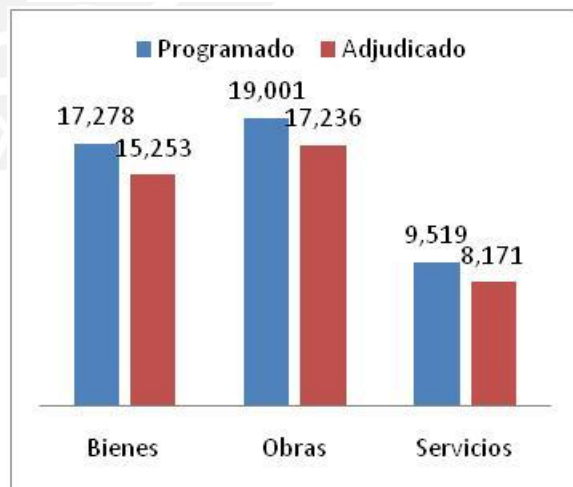
Fuente: OSCE, 2010, adaptados.

Los procesos programados no se relacionan con el gasto programado. De cada 100 soles, 33 han sido programados a nivel central, 19 a nivel regional, 21 a nivel local y 27 en las empresas públicas.

**Gráfico 7:** Número total de procesos programados y convocados por naturaleza del objeto



**Gráfico 8:** Gasto total de compras programadas y adjudicadas (en millones de soles)



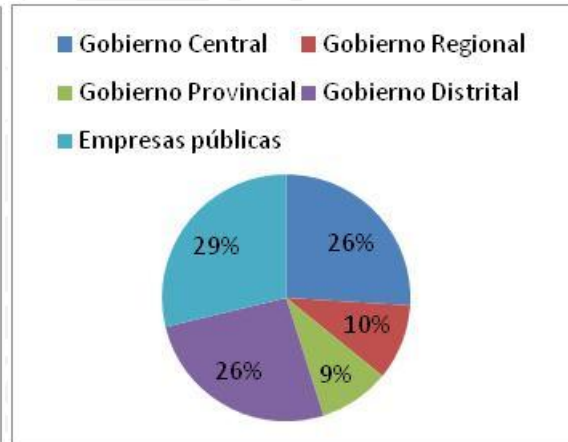
Fuente: OSCE, 2010, adaptados.

Los procesos de selección en bienes y servicios se han realizado en mayor cantidad fuera de los procesos programados a inicios de año, mientras que las obras adjudicadas son menores a las programadas. De cada 100 procesos que se adjudican para la compra bienes y servicios que se programan, 12 no han sido programados y de cada 100 que se programan en obras, 25 no son realizados. Los montos que se programan para los insumos de las entidades son mayores a los montos que se adjudican en alrededor de 30%.

**Gráfico 9:** Número total de ítems adjudicados, desiertos y exonerados por naturaleza del objeto



**Gráfico 10:** Número total de ítems desiertos y exonerados por tipo de entidad



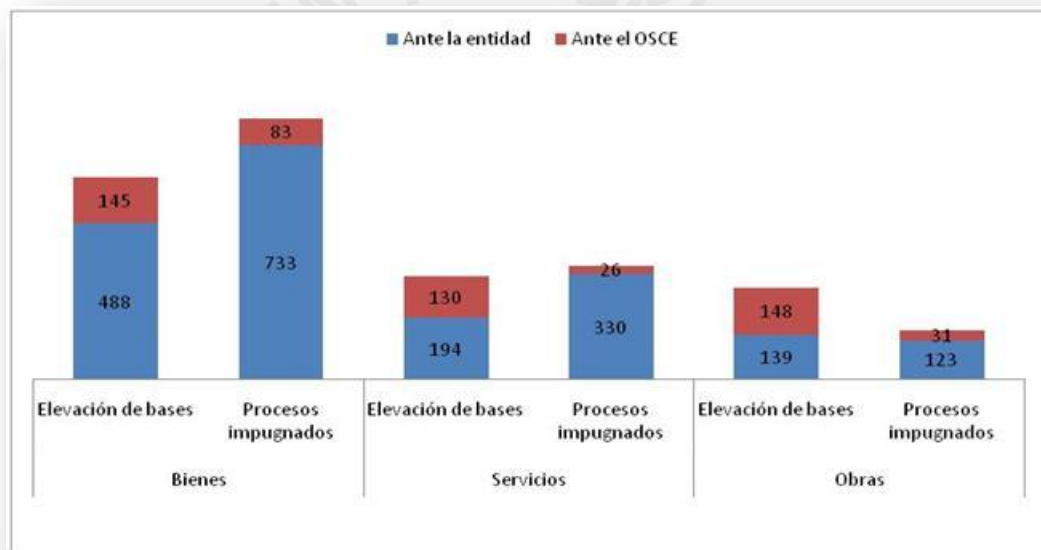
Fuente: OSCE, 2010, adaptados.

De la totalidad de ítems que se adjudican por medio de las compras públicas, un número importante de ítems son declarados desiertos o se realizan bajo procesos exonerados de los lineamientos del sistema. De cada 100 objetos que el Estado compra, 13 quedan sin ninguna oferta válida porque no se presentan postores que cumplan con los

requerimientos económicos y técnicos solicitados por las entidades públicas, y en promedio 3 se compran sin cumplir con el desarrollo de un proceso de selección<sup>21</sup>.

Cuando se identifica en qué nivel de gobierno se realizan las exoneraciones, se encuentra que de cada 100 compras exoneradas, 29 las realizan empresas públicas, 26 el gobierno central, 10 el gobierno regional y 35 a nivel local.

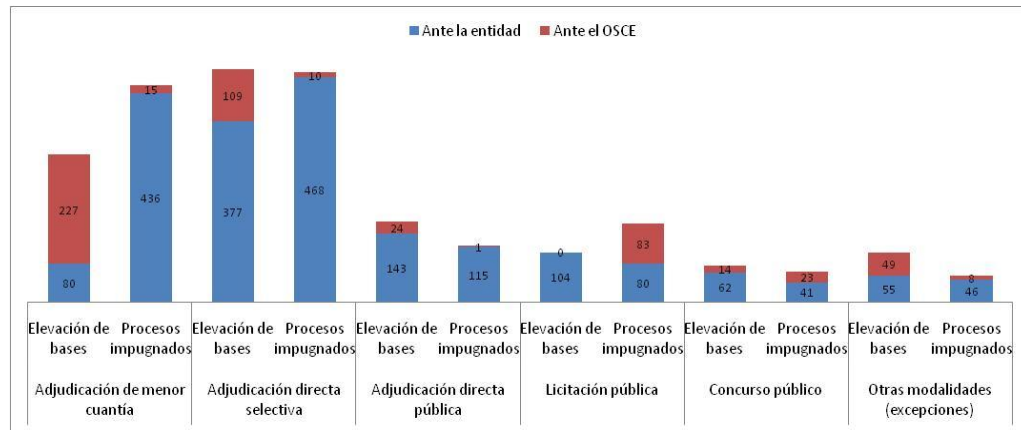
Gráfico 11: Número total de impugnaciones por naturaleza del objeto



Fuente: OSCE, 2010, adaptados.

<sup>21</sup> De acuerdo al D. Leg 1017 y Reglamento, son causales para la procedencia de una exoneración: contratación entre entidades públicas, situación de emergencia, desabastecimiento inminente, secreto militar o por razones de orden interno, proveedor único de bienes y servicios personalísimos.

Gráfico 12: Número total de impugnaciones por tipo de proceso de selección



Fuente: OSCE, 2010, adaptados.

Resulta necesario, a su vez, identificar el número de impugnaciones realizadas durante el proceso de selección. En promedio, se han observado 400 bases por el incumplimiento de las condiciones mínimas que establece el sistema para la imparcialidad de los procesos de selección<sup>22</sup> y 130 han sido resueltas por el OSCE<sup>23</sup>. Los tipos de proceso de selección con mayores observaciones han sido las Adjudicaciones Directas Selectivas (en adelante ADS) y las Adjudicaciones de Menor Cuantía (en adelante AMC). Las impugnaciones siguen una dinámica similar. En promedio se impugnan al año 500 compras (siendo los tipos de proceso de selección con mayores impugnaciones), la Adjudicación Directa Pública (en adelante ADP) y las ADS son las modalidades de contratación que recibieron

<sup>22</sup> Es decir, mecanismos que fomenten la mayor concurrencia y participación de postores en función al objeto del proceso y obtención de propuesta técnica y económica más favorable; el detalle de las características técnicas de los insumos a contratar, lugar de entrega, así como el plazo de ejecución; las garantías; plazos y mecanismos de publicidad; método de evaluación; valor referencial y mecanismos que aseguren la confidencialidad de las propuestas (art. 26 del D. leg. 1017 y Reglamento).

<sup>23</sup> Cuando el valor referencial del proceso ha sido igual o mayor a 300 Unidades Impositivas Tributarias (art. 59 del D. leg. 1017 y Reglamento).

en mayor medida dicho recurso administrativo. En ambos casos más del 50% de las impugnaciones han sido resueltas por el Tribunal de Contrataciones<sup>24</sup>.

### 2.3.3 Procesos de selección

Una de las fases dentro de la compra pública, con mayor regulación y de mayor envergadura, es la selección. A diferencia de la compra privada, donde el proceso de selección se desarrolla de acuerdo al sistema de gestión de cada organización y no se diferencian los procesos por el tipo de insumo, sino por la disponibilidad del insumo en el mercado de proveedores; la elección del tipo de proceso de selección que se utilizará en cada compra pública, depende del monto de la contratación y la naturaleza del objeto a adquirir. Existen tres procedimientos clásicos para la contratación pública:

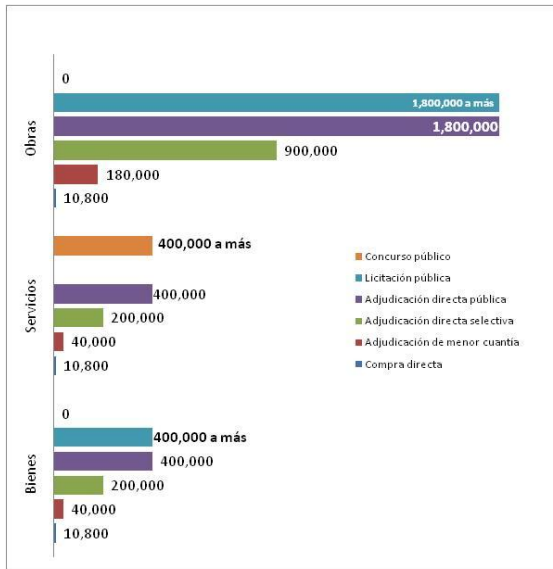
- Licitación pública: se convoca para la contratación de bienes, suministros y obras.
- Concurso público: se convoca para la contratación de servicios de toda naturaleza.
- Adjudicaciones directas (públicas y selectivas): se aplican para bienes, servicios u obras.
- Adjudicaciones de Menor Cuantía: se aplica a las contrataciones que realice una entidad, su monto debe ser inferior a la décima parte del límite mínimo establecido por la Ley de Presupuesto del Sector Público para los casos de licitación y concurso público.

---

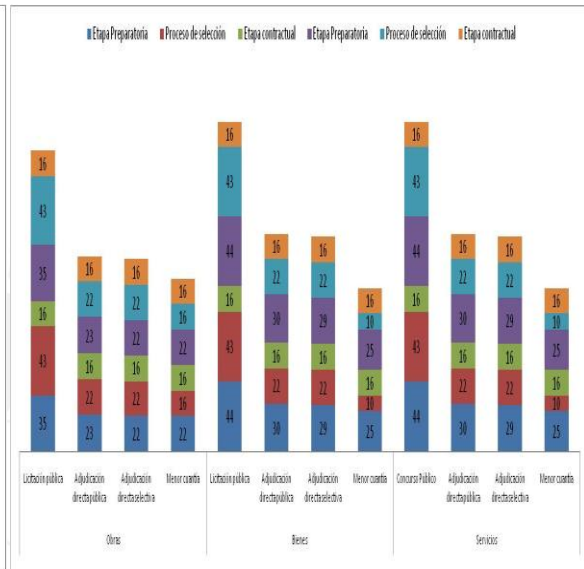
<sup>24</sup> Cabe precisar, primero, que el único recurso de impugnación producto de las discrepancias entre la Entidad y los participantes es la apelación, sobre los actos emitidos durante el desarrollo del proceso de selección, desde la convocatoria hasta aquellos emitidos antes de la celebración del contrato, serán resueltas por el Titular de la Entidad. Si el valor referencial supera las 600 UIT, el recurso de apelación se presenta al Tribunal de Contrataciones (arts. 52 y 25 del D. leg. 1017 y Reglamento).

Cada uno de los procedimientos implica un mayor plazo y mayor número de requisitos, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Gráfico 13:** Topes para tipos de procesos de selección por naturaleza del objeto



**Gráfico 14:** Duración promedio de proceso de selección de compras por naturaleza del objeto (en días)



Fuente: OSCE, 2010 / Governa, 2010, adaptados.

Adicional a las modalidades clásicas de selección, el OSCE ha venido implementando en los últimos años nuevas modalidades y mecanismos de contratación:



Tabla 3: Nuevas modalidades de contratación

	Subasta inversa	Convenios Marco
<b>DEFINICIÓN</b>	Modalidad que permite elegir a un proveedor de bienes y servicios comunes, únicamente en consideración a los precios ofrecidos a través de una oferta pública, donde el postor ganador será aquel que ofrezca menor precio en igualdad de circunstancias comerciales y de servicio. Se puede realizar de manera presencial o electrónica.	Modalidad mediante la cual el organismo responsable seleccionará, mediante el desarrollo de un proceso, a aquellos proveedores con los que las entidades públicas deberán adquirir o contratar de manera directa los bienes y servicios que requieran y que son ofertados a través del Catálogo de Convenio Marco con sus correspondientes Fichas, publicadas por el OSCE.
<b>VENTAJAS</b>	Estructuración previa y pública de la competencia entre proveedores.	Suministro periódico de bienes con entregas parciales.
	Disminución de los "costos de contratación" debido a la exoneración de los procedimientos para la selección.	
	Obtención de precios menores.	
	Aumento de previsibilidad por medio de características técnicas iguales como requisito para participación en el proceso.	

Fuente: D. Leg 1017 y Reglamento, adaptados.

De acuerdo al OSCE<sup>25</sup>, al finalizar el 2010, se adjudicó S/. 27,488.56 millones mediante 97,543 procesos de selección. Ello representa una disminución en 33% del monto adjudicado con respecto al año anterior. Significa, también, que se ha reducido el número

<sup>25</sup> OSCE. Óp. Cit. , diapositiva 11-35



de procesos en un 12%, pero que el número de proveedores aumentó ligeramente con respecto al año anterior (41,562 versus 41,877).

Si analizamos las contrataciones realizadas por modalidad encontramos lo siguiente:

Gráfico 15: Distribución del número total de compras adjudicadas por tipo de proceso de selección

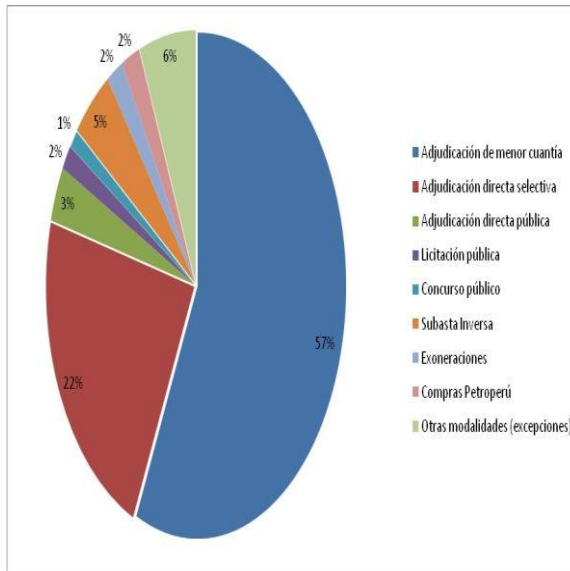
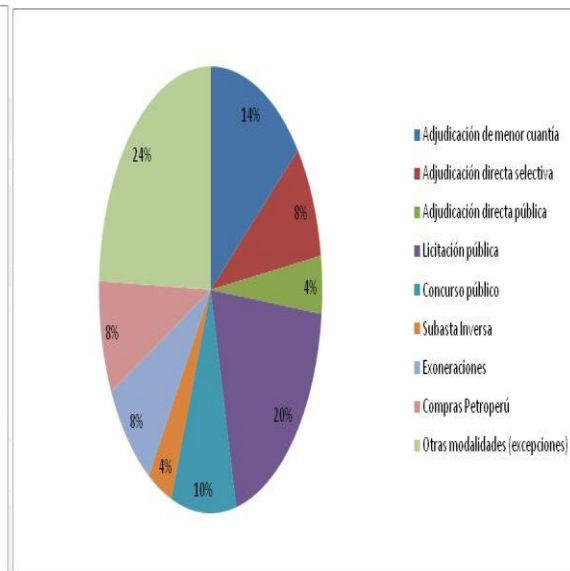


Gráfico 16: Distribución del gasto total de compras adjudicadas por tipo de proceso de selección



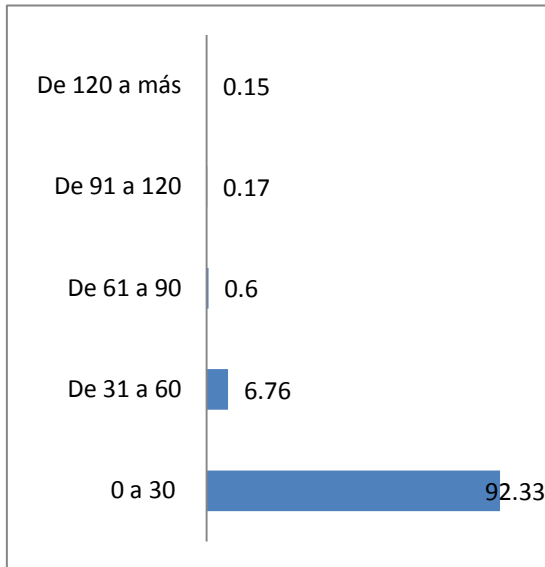
Fuente: OSCE, 2010, adaptados.

Como se puede apreciar, de cada 100 compras, 57 fueron realizadas por adjudicación de menor cuantía, es decir, bajo reglas bastante flexibles para su selección y preparación, así como con poco monitoreo y control de la compra, tanto antes como después de ser adjudicada por parte de la entidad y el OSCE. Asimismo, 22 fueron realizadas por el proceso de ADS, 5 por ADP, solo 5 por subasta inversa, 2 por licitación y 1 por concurso.

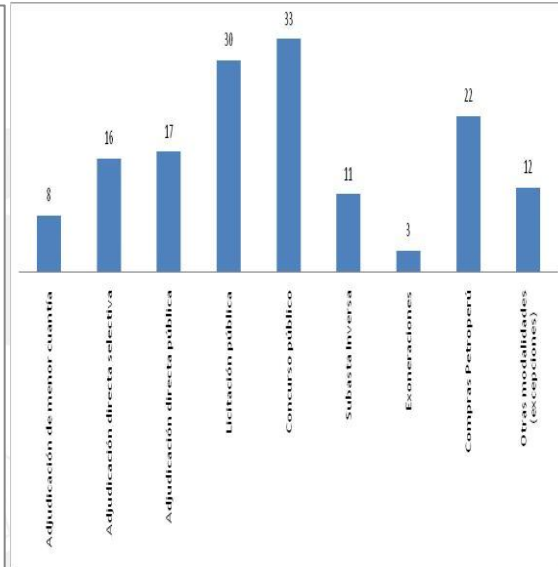
La cantidad de procesos bajo diversas modalidades, no se relaciona con la significación presupuestal que poseen. Es decir, hay modalidades que se utilizan en pocos procesos,

pero cada uno de ello con gran significación presupuestal: del 100% del monto invertido en compras, 24% ha sido invertido en modalidades bajo excepciones, 20% en licitaciones públicas, 14% en AMC, 10% en concursos públicas y 8% en ADS.

**Gráfico 17:** Duración promedio de los procesos de selección de compras públicas (en días)



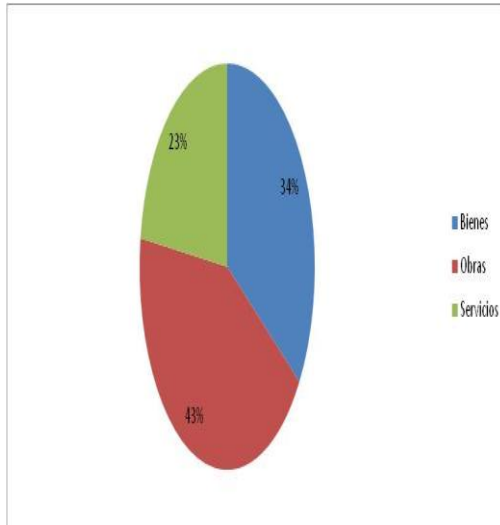
**Gráfico 18:** Duración promedio de los procesos de selección de compras públicas por tipo de proceso (en días)



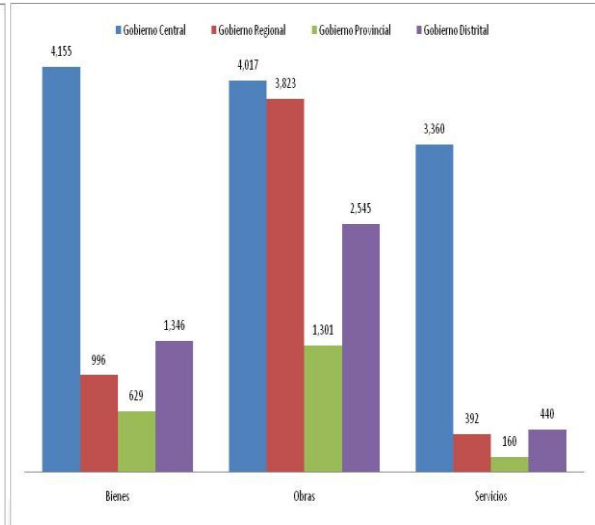
Fuente: OSCE, 2010, adaptados.

De la misma manera, se puede apreciar que ni el número de procesos ni el monto adjudicado, se relacionan con la duración promedio estimada de cada modalidad de contratación: las modalidades de contratación con mayor significación económica (licitación y concurso público) implican mayor inversión de tiempo (entre 30 y 33 días), mientras que las modalidades con mayores procesos realizados (AMC y Exoneraciones) implican una menor duración en promedio.

**Gráfico 15:** Distribución del gasto total en compras por naturaleza del objeto



**Gráfico 16:** Gasto total en compras por naturaleza del objeto y nivel de gobierno



*Fuente: OSCE, 2010, adaptados.*

Finalmente, del monto total que se adjudicó en contrataciones públicas, 43% fue invertido en obras, 34% en servicios y solo 23% en bienes. Las compras se realizan en mayor medida en el nivel central, seguido por el nivel regional y distrital (principalmente en obras).

#### 2.3.4 Instrumentos de Gestión

A continuación, se presentarán los principales instrumentos involucrados en la gestión de contrataciones:

- Plan Anual de Contrataciones (en adelante PAC): documento en el que se registran obligatoriamente: el objeto de la contratación, descripción de los bienes, servicios u obras a contratar, valor estimado de la contratación, tipo de proceso de selección, fuente de financiamiento, tipo de moneda y la fecha prevista de la

convocatoria. Debe elaborarse en la fase de programación y formulación del PIA y alinearse a las actividades programadas<sup>26</sup>. Debe ser aprobado por el Titular de la Entidad dentro de los 15 días hábiles siguientes a la aprobación del Presupuesto Inicial de Apertura y publicado en el SEACE en un plazo máximo de 5 días hábiles de aprobado<sup>27</sup>. La información que debería contener es la siguiente:

**Tabla 4:** Formato propuesto para la elaboración del Plan Anual de Contrataciones

Código POI	N°	Tipo de proceso	Objeto	Síntesis de Especificaciones Técnicas	Mes de convocatoria	Fuente de financiamiento	Moneda 1) S/, 2) \$	Valor Referencial Estimado	Ejecución con cargo a presupuesto		Observaciones	Área de Línea - Usuario
									2009	2010		

**Código POI:** Código del Plan Operativo Institucional que se relaciona directamente con el requerimiento  
**Tipo de Proceso:** LP: Licitación Pública, CP: Concurso Público, ADP: Adjudicación Directa Pública, ADS: Adjudicación Directa Selectiva, MC: Menor Cuantía  
**Objeto:** Bienes, Servicios, Obras, Arrendamiento de Bienes, Consultoría de Obras, Seguros, Consultoría (Ver Anexo N° 3)  
**Síntesis de especificaciones técnicas:** descripción detallada del bien o servicio a adquirir: para procesos que involucren varios ítems debe detallarse cada uno, incluyendo cantidad, unidad de medida, precio unitario.  
**Mes de convocatoria:** Ver Anexo N° 3  
**Moneda:** 1: Nuevos Soles, 2: Dólares  
**Fuente de Financiamiento:** RP: Recursos Propios, RDR: Recursos Directamente Recaudados, Canon sobre canon, Otros.  
**Ejecución con cargo a presupuesto de año:** 2009-2010 (monto del valor referencial)

COORDINADOR PAC

GERENTE Y/O JEFE DE LÍNEA

*Fuente: Governa, 2010.*

- Cuadro de necesidades: instrumento utilizado por las áreas usuarias para presentar, de manera ordenada, los requerimientos logísticos para el año. Los mismos deben incluir la calidad, cantidad y fecha en que son requeridos los bienes o servicios. Una vez validadas las necesidades con las proyecciones

<sup>26</sup> El PAC puede ser modificado si es que el presupuesto de la entidad es modificado o en caso de reprogramación de metas institucionales.

<sup>27</sup> Cabe mencionar que el Titular de la Entidad también tiene la obligación de evaluar semestralmente la ejecución del PAC, debiendo adoptar las medidas correctivas pertinentes para alcanzar las metas y objetivos previstos en el POI.

presupuestales y metas a cumplir, la OEC consolida el conjunto de cuadros en el PAC.

- El Expediente de Contratación: documento que contiene todas las actuaciones del proceso de contratación, desde el requerimiento del área usuaria, las características técnicas de lo que se va a contratar, el estudio de posibilidades que ofrece el mercado, el valor referencial, la disponibilidad presupuestal, el tipo de proceso de selección, la modalidad de selección, sistema de contratación hasta la culminación del contrato, debiendo incluir las ofertas no ganadoras. El referido expediente quedará bajo custodia del órgano encargado de las contrataciones.
- El contrato de la administración pública: permite el cumplimiento de finalidades públicas e involucra la administración de fondos públicos. Los intereses involucrados en cada contratación pública, no se circunscriben a los del proveedor y de la entidad contratante, sino que, están presentes los intereses de por lo menos ocho actores, todos con igual importancia. Al respecto, se profundizará más adelante. Baste por ahora con señalar, que cualquier propuesta de perfeccionamiento normativo debe ser evaluada en función del impacto que tendrá en el conjunto de los intereses involucrados.

### **2.3.5 Sistemas de información**

En los últimos años se han logrado importantes avances en la transparencia y acceso a la información de la gestión de contrataciones públicas, mediante el establecimiento de

programas de compras estatales a través de medios electrónicos, como es el caso del SEACE y el RNP.

### *SEACE*

El SEACE es un sistema integral compuesto por políticas, procedimientos, normas y software basado en el uso del Internet, con el propósito de brindar transparencia, optimizar, modernizar y generar ahorros en las contrataciones públicas. Esta plataforma permite la coexistencia de procedimientos manuales y electrónicos, para la participación de proveedores, que están siendo implementados gradualmente a fin de que las entidades públicas contratantes, puedan realizar electrónicamente los procesos de contratación.

Actualmente el SEACE logra atender dos aspectos muy importantes: el primero, referido a dar transparencia a todos los procesos de contratación que realiza el Estado, al permitir que el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) de las instituciones públicas contratantes, publique los planes anuales de contrataciones, convocatorias, documentos de licitación, actas, resultados de evaluación, resumen de contratos, entre otros. El segundo aspecto relevante, es que el SEACE facilita el desarrollo de transacciones electrónicas entre el Estado y los proveedores. Como resultado, este instrumento se ha constituido en una de las medidas con mayor eficacia para promocionar la transparencia y como medio que contribuye a mejorar la relación oferta-demanda del mercado de las contrataciones públicas: en las contrataciones públicas participan más de 2,700 entidades públicas contratantes y de 50 a 100 mil proveedores, para un total de 600 mil transacciones al año.

Asimismo, el SEACE proporciona información adicional relacionada con el RNP, el Listado de Entidades Contratantes, la difusión de los procesos (Convocatorias, Bases, Absolución de Consultas y Observaciones, Pronunciamientos, y Buena Pro); datos de gran utilidad para una adecuada fiscalización por parte de la ciudadanía, y un mayor número de interesados. Se espera que próximamente se disponga también de un amplio catálogo de productos. Con ello se contribuirá a obtener información más confiable y adecuada para la celebración de contratos transparentes con el Estado.

Es importante resaltar que la tendencia en las contrataciones va orientada hacia una mayor utilización del **módulo de las transacciones electrónicas** a través del SEACE, el cual, pese a haber recién iniciado su implementación en el presente año, ya abarca las contrataciones menores por AMC.

Con el avance de este sistema, se ha comprobado que el uso de tecnologías de la información aumenta exponencialmente la eficacia y la eficiencia gubernamental. Si bien es cierto que todo sistema es perfectible, también lo es que, es necesaria su puesta en operación a fin de ir ajustándolo paulatinamente, hasta lograr que cumpla cabalmente con las necesidades para las cuales fue diseñado.

La información que el SEACE tiene es vital para ser usada en el diseño de nuevos esquemas de compra, así como en el diseño de procesos innovadores y eficientes para el gobierno.

*RNP*

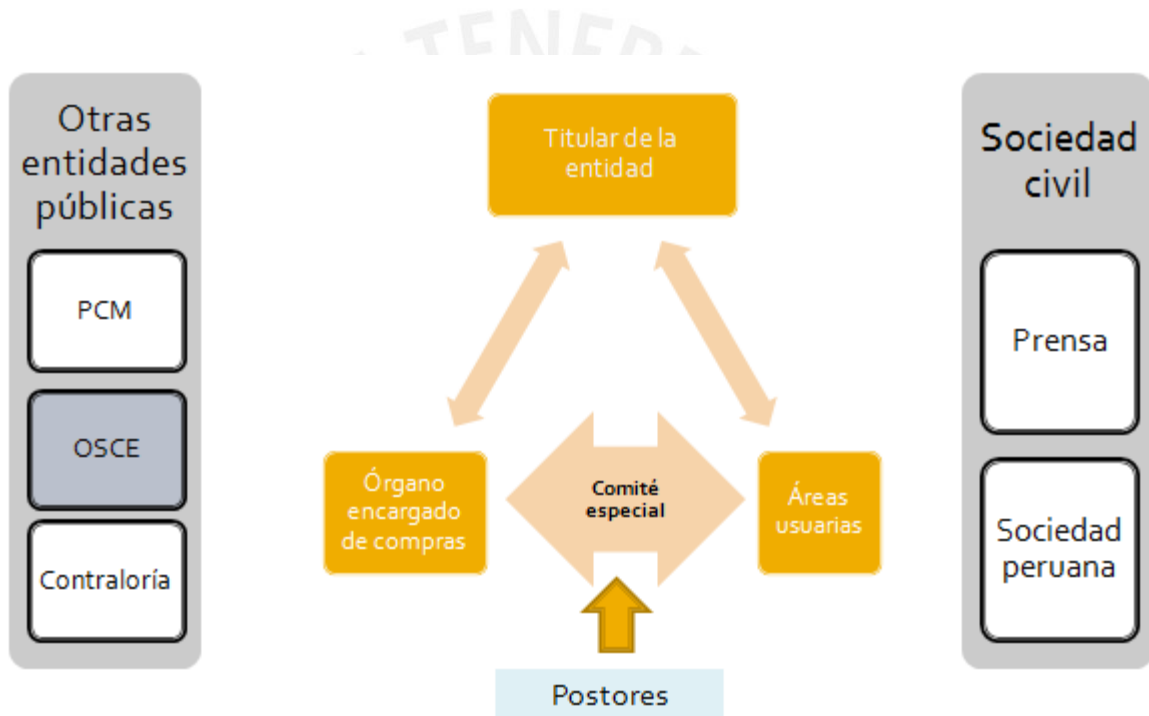
Para ser postor en el sector público, se requiere estar inscrito en el RNP, plataforma informática administrada por el OSCE que garantiza no estar impedido, sancionado ni inhabilitado para contratar con el Estado. Para la inscripción se debe pagar un derecho de admisión de acuerdo al registro en el que el postor se desee inscribir (bienes, servicios, obras o ejecutores de obra). Los requisitos también varían de acuerdo al tipo de registro en el que el postor se inscribe. Los postores pueden ser personas naturales, personas jurídicas (empresas), nacional o extranjeras.



### 3. Los actores del sistema

Para entender el funcionamiento del sistema de compras públicas, es necesario entender quiénes lo manejan e influyen en su ejecución. El presente capítulo presenta a los actores involucrados de manera directa e indirecta, y su influencia en el funcionamiento del sistema de compras.

Tabla 5: Actores involucrados en las compras públicas



Fuente: D. Leg 1017 y Reglamento, adaptado.

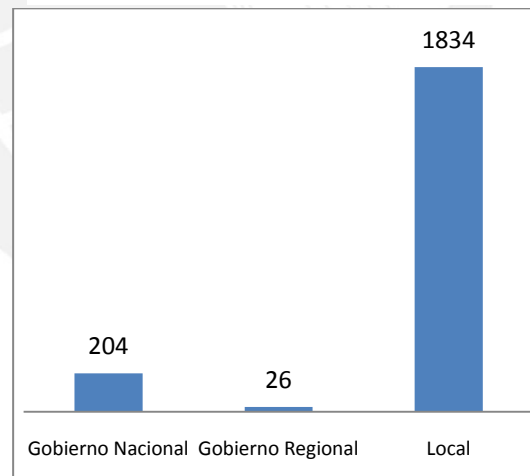
### 3.1 Actores directamente involucrados

#### Entidad contratante

Su principal interés es el cumplimiento de sus metas institucionales, así como obtener bienes, servicios y obras de la mejor calidad posible, que sean oportunos y económicos. Asimismo, es de su interés procurar la mayor eficiencia posible en la utilización de los fondos públicos que administra y la conducción de los procedimientos de contratación conforme a la normativa y principios establecidos.

De acuerdo al OSCE<sup>28</sup>, actualmente existen 2,064 entidades contratantes en el sector público, que se distribuyen de la siguiente manera:

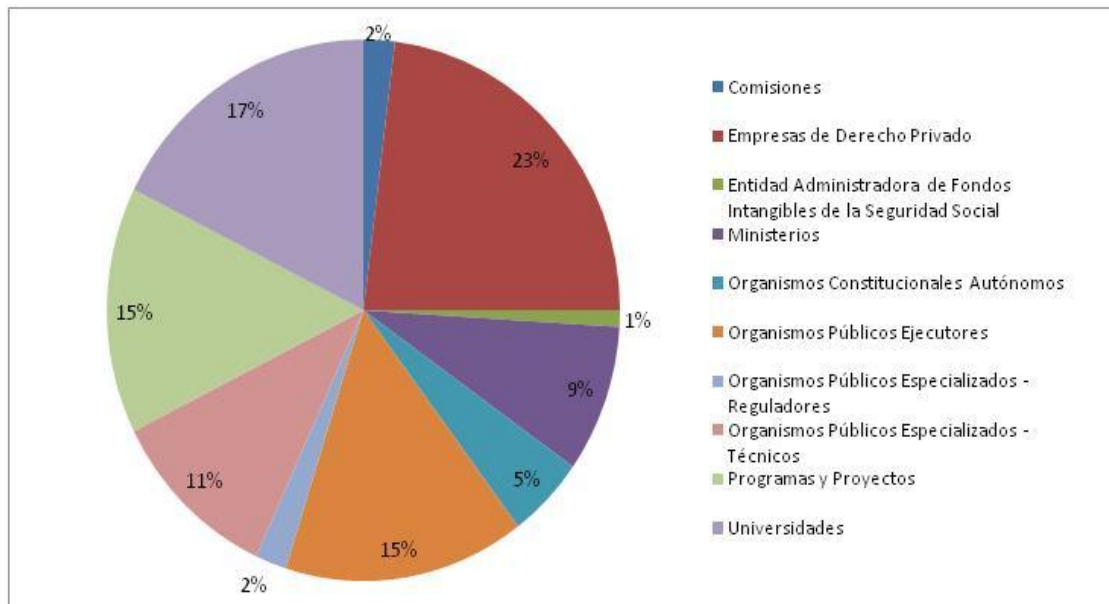
Gráfico 17: Número total en entidades públicas por nivel de gobierno



*Fuente: OSCE, 2010, adaptados.*

<sup>28</sup> OSCE. Óp. Cit. , diapositiva 11-14

Gráfico 18: Distribución del total de entidades públicas por tipo



Fuente: OSCE, 2010, adaptados.

El 90% (1,860) de las entidades contratantes se encuentra en el nivel regional y local, mientras que el otro 10% (204) se encuentra en el nivel nacional o central. De este último grupo, el 23% realiza sus compras fuera de los lineamientos del sistema (47 empresas públicas), 17% (36 entidades) son universidades públicas y alrededor del 30% (61 entidades) son contratantes pertenecientes a Organismos Públicos Ejecutores y, Programas y Proyectos.

Dentro de la entidad contratante existen otros actores que influyen de manera directa en el sistema:

- **Titular de la Entidad**, quien es la más alta autoridad ejecutiva y ejerce la responsabilidad de la aprobación, autorización y supervisión de los procesos de contrataciones del Estado. Algunas tareas que debe cumplir: son la aprobación del PAC en un plazo máximo de 15 días posteriores a la aprobación del PIA, expedientes de contratación para la atención de cada requerimiento tramitado y designación del Comité Especial. También puede designar a un funcionario u órgano de la entidad para monitorear todo el proceso.
- **Área Usuaria**, que es la dependencia cuyas necesidades pretenden ser atendidas con determinada contratación, o que, dada su especialidad y funciones, canaliza los requerimientos formulados por otras dependencias, ejerciendo la responsabilidad de emitir una opinión técnica respecto a la contratación solicitada. Sus funciones principales son: la elaboración del cuadro de necesidades, el apoyo a los comités en la selección de propuestas y la recepción y conformidad de bienes, servicios u obras una vez contratadas.
- **Comité Especial**, es el órgano colegiado encargado de seleccionar al proveedor que brindará el servicio, bienes u obras, requeridos por el área usuaria a través de determinada contratación. Está formado por un representante del área usuaria, uno del OEC y un especialista técnico sobre el objeto de contratación<sup>29</sup>. Sus tareas principales son: llevar a cabo los procesos de menor cuantía, la formalización del contrato, así como recibir y dar la conformidad al producto contratado.

---

<sup>29</sup> No pueden ser partes integrantes del Comité Especial: el Titular de la Entidad, funcionarios que tengan atribuciones de control o fiscalización, funcionarios que hayan aprobado el Expediente de Contratación o funcionarios que hayan aprobado el Expediente de Contratación.

- **Organismos de apoyo**, incluye a la Oficina General de Administración (en adelante OGA), la Tesorería y la Asesoría Jurídica, que brindan apoyo técnico en la gestión de las contrataciones.
- **Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC)**, es el órgano o unidad orgánica que realiza las actividades relativas a la gestión del abastecimiento al interior de la entidad. Sus tareas principales son: la elaboración y difusión del Plan Anual de Contrataciones, dar apoyo en la determinación de características de los productos a contratar y realizar el estudio de las posibilidades que ofrece el mercado.

Para recordar....

El OSCE ha establecido que los funcionarios y servidores que operan el OEC de cada entidad deben acreditar capacitación técnica en contratación pública o gestión de la logística por no menos de 80 horas lectivas, al menos 3 años de experiencia laboral en general y al menos 1 año de experiencia laboral en contrataciones públicas.

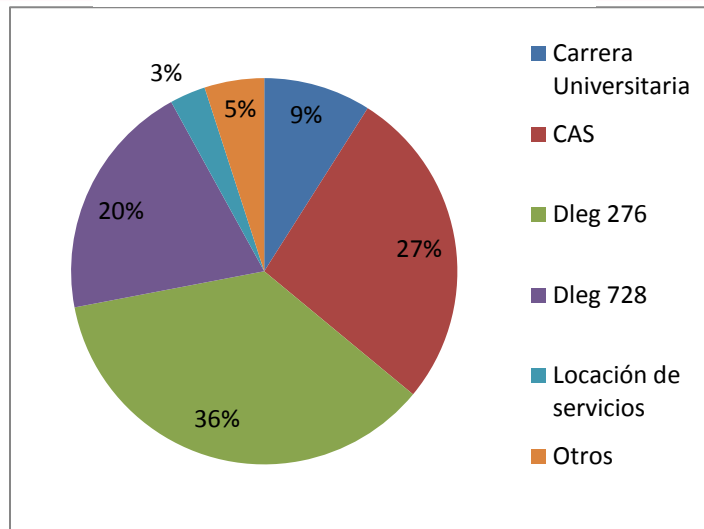
De acuerdo con los estudios realizados por SERVIR<sup>30</sup>, actualmente 40,000 funcionarios del gobierno peruano son responsables de adquisiciones, alrededor del 34% son jefes y el 66% operadores<sup>31</sup>. Los responsables se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

<sup>30</sup>“*Diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones de sistema administrativo de abastecimiento- Informe Final*”. SERVIR - Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento. Consulta: 23 de marzo de 2011.

<<http://www.diagnostico-capacidades.gob.pe/comprasfiles/resultadosCOMPRAS.pdf>>

<sup>31</sup> Incluso tener en cuenta que varias entidades cuentan con solo un operador en el OEC, que funge de jefe y especialista. Incluso a nivel distrital, se evidencia mayor número de jefes que operadores (58% versus 42%).

Gráfico 23: Distribución del operadores logísticos por régimen laboral



Fuente: SERVIR, 2011, adaptados.

Adicionalmente, el operador logístico se caracteriza por ser una persona menor a 48 años (70%), hombre (65%) y con formación profesional de administrador y contador principalmente (21% cada uno). Los operadores logísticos están contratados bajo una serie de regímenes laborales dispares, que implican una serie de derechos y deberes diferentes, incentivos y mecanismos de control, como se puede apreciar en el gráfico anterior.

### 3.2 Actores indirectamente involucrados

#### Sector privado

**Proveedores admitidos:** tiene como principal interés, la posibilidad de acceso al mercado de las contrataciones del Estado, así como el beneficio económico específico que le puede proporcionar cada contrato celebrado. Es considerado en este rubro la persona natural o jurídica inscrita en el RNP.

**Proveedores potenciales:** la contratación pública de bienes, servicios y obras en el Perú es de gran magnitud y atractivo para el sector privado. Si se consideran las personas naturales y jurídicas que cuentan con Registro Único de Contribuyente, existe un universo potencial de casi 2 millones de proveedores de bienes, servicios y obras; de los cuales actualmente sólo 180 mil celebran efectivamente contratos con el Estado cada año. Ello indica que el mercado de proveedores activos es reducido y, por ende, existe la necesidad de ampliar dicha participación, con la finalidad de que las entidades públicas puedan acceder a los beneficios de una sana competencia.

En tal sentido, el sector privado expresa su interés en ingresar al mercado de la contratación pública y promueve o facilita fórmulas de libre acceso o condiciones para el acceso equitativo de las empresas privadas. Ello explica la presencia creciente de los gremios empresariales y un conocimiento especializado de los proveedores de las normas de contratación pública.

De acuerdo al OSCE<sup>32</sup>, se ha identificado hasta el año 2010 que, de cada 100 proveedores, 36 son personas jurídicas (es decir empresas), 33 son personas naturales y 27 son consorcios de empresas (sean pequeñas, medianas o grandes).

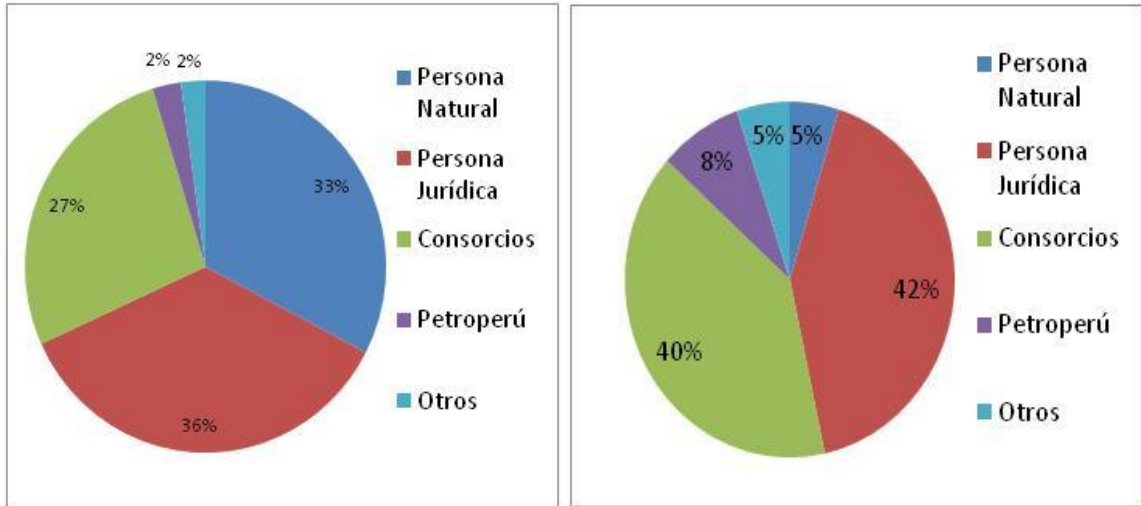
---

<sup>32</sup> OSCE. Óp. Cit. , diapositiva 32-37



Gráfico 20: Distribución de proveedores del Estado por tipo

Gráfico 21: Distribución del total de gasto en compras públicas por tipo de proveedor



Fuente: OSCE, 2011, adaptados.

La inversión por tipo de proveedor presenta algunas diferencias. De cada 100 soles que se adjudican a los proveedores, S/. 42.00 se otorgan a personas jurídicas, S/. 40.00 a consorcios y S/. 8.00 a Petroperú (proveedor casi exclusivo de combustible para el Estado), mientras que solo el S/. 5.00 se otorgan a personas naturales, pese a su significancia en número.

### Promotores y responsables del sistema

El régimen de contratación pública se basa en principios y normas cuyo respeto es absolutamente relevante para el cumplimiento de los diferentes propósitos públicos, a los cuales, sirven los contratos de la Administración Pública. Ello hace necesaria la existencia y el rol cumplido por entidades estatales, a las cuales se les asigna la responsabilidad de promover y asegurar el cumplimiento de tales principios y normas, así como de asesorar,

capacitar, solucionar controversias y, de ser el caso, sancionar los incumplimientos. Las principales entidades que ejercen estos roles son las siguientes:

- ***Presidencia del Consejo de Ministros***, tiene interés en mejorar la efectividad de las acciones realizadas por el Estado, a través del mejoramiento continuo de los procedimientos de la Administración Pública, la Descentralización y, actualmente, el Gobierno Electrónico, dentro del cual se ubican las transacciones electrónicas que se efectúan a través del SEACE.
- ***Contraloría General de la República y los órganos o sociedades de auditoría pertenecientes al Sistema Nacional de Control***, los mismos están facultados a auditar dichas acciones, inclusive las compras menores a 3 Unidades Impositivas Tributarias.
- ***Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE***, entidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas en las contrataciones públicas del Estado peruano. De acuerdo a Trejo<sup>33</sup>, el OSCE tiene 3 tipos de funciones:
  - Promoción: dar a conocer a la sociedad las normas sobre contrataciones públicas y perfeccionar el sistema.
  - Control e implementación: administrar el SEACE y el RNP para el correcto desarrollo y ejecución de los sistemas operativos.

---

<sup>33</sup> TREJO. Óp. Cit., pp. 95-98.

Asimismo, debe absolver consultas y resolver aquellos conflictos propios de su competencia, en última instancia administrativa<sup>34</sup>.

- Fiscalización: revisar si la documentación de las compras (desde la inscripción hasta la firma del contrato) es exacta y verdadera.

Para tener en cuenta....

El D. Leg 1017 modifica las funciones que se le confieren al OSCE. De esta manera, se le asignan una serie de funciones nuevas, como la facultad de suspender el proceso de selección cuando se adviertan vulneraciones a la normativa aplicable y la promoción de nuevas modalidades de contratación como la subasta inversa y los convenios marco.

Asimismo, algunas de sus funciones se trasladan a Perú Compras (creada por el D. Leg 1018) como la ejecución y promoción de compras corporativas.

### **Sociedad civil**

Se requiere participación de la sociedad civil para aprovechar los conocimientos que organizaciones sociales poseen sobre investigaciones relacionadas a la gestión pública, buenas prácticas utilizadas en otros países e, incluso, la percepción que tiene la ciudadanía acerca de la actuación del Estado en la compra pública que, como se ha mencionado, concentra gran parte del presupuesto asignado al sector público y es uno de los espacios con mayores hallazgos de corrupción.

---

<sup>34</sup> Dicha función la realiza a través del Tribunal de Contrataciones del Estado, órgano resolutorio que forma parte de la estructura organizativa del OSCE. Cuenta con autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones.

Existen tres tipos de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con las compras públicas:

- ***Sociedad intelectual***, incluye asociaciones de intelectuales que investigan sobre gestión pública y reforma del Estado, que podrían investigar aspectos relacionados al sistema de compras o casos de éxito y, de esta manera, colocar a las contrataciones públicas en los medios y el imaginario colectivo. Incluye, también, organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades vinculadas al fortalecimiento de capacidades sobre la logística estatal, como los programas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo relacionados al fortalecimiento del sector público.
- ***Comunidad internacional***, el tema de contratación pública ha sido incorporado en los procesos de negociación y tratados de libre comercio, debido a que los Estados son los principales contratantes e inversionistas, por lo que los proveedores extranjeros, que actúan en nuestro país, o los proveedores peruanos, que actúan en otro país, muestran interés en la compatibilidad de sus sistemas de contratación, en la armonización de los principios y procedimientos de contratación, así como en el logro de estándares de transparencia.
- ***Sociedad peruana***, los miembros de la sociedad en general somos conscientes que los tributos e impuestos que se pagan al Estado, se transforman en fondos públicos que son utilizados para el cumplimiento de las finalidades públicas que se propone el Estado. En consecuencia, los

miembros de la sociedad tienen interés en conocer la forma en que se ejecutan y usan los recursos y bienes. Tienen derecho a obtener los beneficios esperados como consecuencia de las acciones del Estado y a percibir con claridad las condiciones de transparencia en que se desarrolla la contratación pública. Los recursos y bienes públicos son de todos los miembros de la sociedad y, es consecuencia lógica, esperar que el aporte económico que efectúan, tenga como correlato la utilización transparente y segura del mismo.



#### 4. Espacios de gestión en las compras públicas

El éxito de las reformas relacionadas al mejoramiento de procesos vinculados a las compras públicas, radica en el aprovechamiento de oportunidades o espacios de gestión en el marco preestablecido por las reglas normativas del sistema. En este sentido, el presente capítulo presenta una serie de buenas prácticas en las compras públicas sustentadas en los espacios de gestión existentes, identificadas a través de la sistematización de una serie de entrevistas realizadas a especialistas en las compras públicas<sup>35</sup>.

Cabe mencionar que los espacios de gestión serán analizados de acuerdo a las etapas del proceso de compras, que se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla 5: Etapas del proceso de compras públicas



Fuente: elaboración propia.

<sup>35</sup> Para mayor información, ver ANEXO 1

#### 4.1. La planificación

Un primer espacio en el que es posible introducir la gestión, es la planificación, ya que ésta es la base de lo que realizará el OEC para satisfacer las demandas de las áreas usuarias dentro de la organización, en la calidad, cantidad y tiempo requerido. De hecho, es tan importante realizar una buena planificación de las compras que, de acuerdo a estudios realizados por el OSCE<sup>36</sup>, el aprovechamiento de dicho espacio generaría ahorros de aproximadamente 20% del monto total de las compras gubernamentales o 3 mil millones de nuevos soles por año.

Una adecuada planificación requiere que se cumplan varias condiciones, las que se describen a continuación:

- Para programar las compras a realizar, el OEC necesita **validar si los insumos que las áreas usuarias han programado satisfacen sus expectativas**. Ello implica identificar cuáles son las metas que la organización ha priorizado, tanto en el corto como largo plazo, e identificar los insumos que requieren o demandan dichas metas (cuántos, en qué momento se requieren, de qué calidad y los puntos de entrega).
- Tan importante como dimensionar la cantidad, calidad y tiempo del insumo, es hacer lo mismo con el costo. En otras palabras, el precio que la entidad estima razonable para adquirir el insumo. Se recomienda que el mismo sea el precio óptimo, es decir, aquél que permita la adquisición de insumos en las calidades

---

<sup>36</sup> “Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano”. OSCE. Consulta: 25 de agosto de 2010.  
<<http://www.osce.gob.pe/consu/code/userfiles/image/Plan%20Estrategico.pdf>>



requeridas (y no necesariamente el más barato) y que incluya toda clase de conceptos adicionales al valor del insumo, que sean necesarias para su puesta a disposición de los usuarios, como por ejemplo: el transporte, impuestos por pagar, manipulación, etc.

- Una vez identificada la demanda de insumos, el OEC **debe dimensionar la oferta existente en el mercado de proveedores**. Se debe conocer de manera oportuna el mercado de proveedores mediante la adecuada valoración de lo siguiente: oferta disponible, calidades existentes en el mercado y tiempo en el que se obtendrá dicho insumo. De acuerdo a Soret<sup>37</sup>, los estudios de mercado que cumplen dichos requisitos, atraen la mayor cantidad de proveedores que ofrecen las características del insumo requerido, lo que fomenta la competitividad entre ellos en cuanto a precio, calidad y servicio, proporcionando incluso flexibilidad para repartir pedidos.

#### 4.1.1. Problemas identificados en el trabajo de campo

Son pocos los recursos (dinero y tiempo) que las entidades invierten en la planificación de las compras que realizarán. A raíz de ello, se ha evidenciado *inercialidad* en la estimación de la demanda realizada por las áreas usuarias y el OEC, e inadecuado aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado de proveedores. A continuación se detallan los problemas ya mencionados:

---

<sup>37</sup> SORET, Ignacio. *Logística y operaciones en la empresa*. Madrid: ESIC, 2010, pp. 235-237.

- *Estimación inercial de la demanda*

Las áreas usuarias estiman los insumos a utilizar usando como parámetro, lo planificado en el año anterior o en compras que han realizado sobre insumos o en sectores similares. Por ende, las compras realizadas no están alineadas con los objetivos, metas o prioridades de la organización, en ese sentido, el Plan de Contrataciones es modificado constantemente, incluyéndose nuevos procesos no previstos inicialmente, con modificaciones constantes de cantidades, y modalidades de contratación. Esta situación no permite al OEC prever ajustes en los procesos de selección anticipados, teniendo que ejecutar compras “urgentes” y en lotes pequeños que atienden a necesidades inmediatas (de corto plazo), no siendo éstos los procesos más eficientes ni transparentes, ni permitiendo el aprovechamiento de las nuevas modalidades establecidas en la Ley (convenios marco o compras corporativas).

- *Inadecuado dimensionamiento de la oferta*

El OEC elabora las bases sin investigar adecuadamente el mercado: la cantidad disponible de proveedores, precios de mercado, calidades y tiempos de entrega, entre otros. Como consecuencia, los insumos requeridos en la cantidad, calidad, precio y tiempo no existen en el mercado, o existen en un sector pequeño del mismo y, por ende, el proceso se declara desierto o se modifica el valor referencial.

Resulta importante resaltar los efectos de la modificación del valor referencial. Las áreas usuarias planean las tareas y/o actividades sin tener en cuenta los procesos y recursos logísticos necesarios para dar soporte a las mismas, como el costo de adquisición (horas-

hombre que se invierten en la elaboración de la compra, ejecución y adjudicación tanto del OEC como del área usuaria), costo de mantenimiento luego de la vida útil del insumo, etc. Tampoco toman en cuenta que el valor asignado incentiva la participación de ciertos postores y no de otros. Por lo tanto, la estimación del valor referencial no toma en cuenta dichos supuestos y se adquieren insumos que generan mayores costos adicionales o direccionados hacia cierto sector del mercado que cumple con los requisitos y que, por ser menor la oferta, asigna mayores precios. En consecuencia, se generan costos no previstos por área usuaria, modificaciones de los valores referenciales y observaciones en el proceso por el direccionamiento de la compra hacia un sector o grupo de empresas.

El problema antes mencionado se evidenció en la compra de suministros médicos por parte del Ministerio de Salud, donde el valor referencial que se estimó fue de 535 millones de soles y en tres años solo creció en 2 millones. Ello resultaba discordante con la dinámica del mercado de suministros médicos, donde los suministros han aumentado su precio en, al menos 50% en los últimos 3 años. La estimación inercial del valor referencial de la compra hizo que el proceso demore 30 días más de lo pactado.

También se pudo evidenciar el inadecuado conocimiento de las características que se les requerían a las empresas proveedoras de suministros médicos en otro proceso de selección realizado una vez más por el Ministerio de Salud. Dentro de los requisitos que se les requerían a las empresas proveedoras de dicho insumo se encontraba el cumplimiento de la certificación ISO y el puntaje era mayor de acuerdo a la categoría de certificación que la

empresa ofrecía<sup>38</sup>. Sin embargo, el 95% de las empresas proveedoras de dicho insumo no contaban con las certificaciones más valoradas por el concurso, al ser muy especializadas para su giro de negocio. Por ello, las bases del concurso se modificaron y el proceso demoró 18 días más en realizarse.

#### 4.1.2. Buenas prácticas identificadas

Se ha encontrado que algunas entidades tienen prácticas que, aprovechando los espacios de gestión existentes, planifican las compras que realizan y mejoran la contribución de la función de compras hacia el cumplimiento de las metas organizacionales. Ello gracias a los siguientes factores:

- *Alineamiento de la planificación organizacional con la programación logística*

El éxito de la compra se encuentra en el alineamiento entre lo que el área usuaria necesita y lo que se adquiere. Por ello, la planificación organizacional debe incluir la programación logística, de manera que la planificación realizada por las entidades públicas, incluya los requerimientos logísticos y necesidades de abastecimiento de cada área dentro de la entidad pública. Ello implica que el área usuaria planifica sus actividades considerando la cantidad de insumos que requiere, las tareas a realizar, que la calidad y cantidad de los insumos requeridos guarden relación directa, y que se tome en cuenta el presupuesto asignado a cada área usuaria para prever el máximo de insumos que puede programar (en términos de cantidad y calidad).

---

<sup>38</sup> ISO 9001, ISO 13485 e ISO 14001

- *Análisis de las oportunidades existentes en el mercado*

Una vez definido qué tipo de compra se va a realizar, se analiza qué oportunidades existen en el mercado de proveedores para los bienes que se desean adquirir. Para ello, el OEC identifica el tipo de mercado en el que se ofrecen las características del insumo a adquirir. Puede ser de dos tipos.

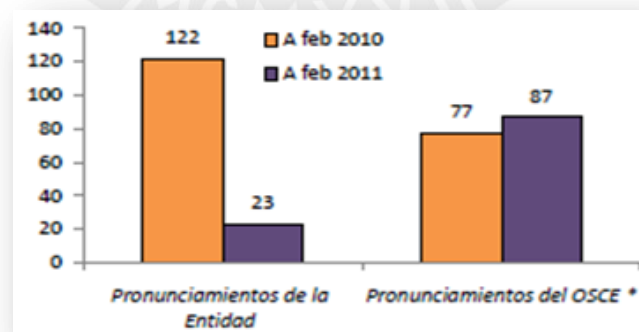
- Si los insumos requeridos por las áreas usuarias son ofrecidos dentro de un mercado maduro, es decir con estándares (de calidad, precio y tiempos de entrega) similares o iguales y con información sobre la cantidad disponible de proveedores, la posibilidad de éxito en la compra es alta, ya que es probable que postule una cantidad suficiente de proveedores, que tengan buen prestigio, experiencia en el rubro, inscritas en el RNP y que las ofertas económicas y técnicas sean previsibles. Ejemplo de mercados maduros: telefonía celular.
- Si los insumos solo son provistos por mercados donde las organizaciones son nuevas o pequeñas (especialmente Micro y Pequeñas empresas) y no existen estándares previsibles, es probable que la compra tenga menos éxito porque el prestigio, experiencia, ofertas económicas y técnicas no sean del todo previsibles. Ejemplos de mercados nuevos o pequeños: productos textiles de Gamarra.

Una vez identificados los mercados disponibles y su tipología, se toma la decisión con el área usuaria, sobre qué tipo de mercado ofrece las características del insumo, de manera que los documentos preparatorios, como los Términos de Referencia (en adelante TDR), Especificaciones Técnicas o Expedientes Técnicos, se elaboren teniendo en cuenta el tipo de mercado en el que se ofrecen los insumos. Es importante mencionar que el precio y

cantidad referenciales son los principales ítems que contienen los documentos preparatorios. De acuerdo al mismo (y el tipo de insumo) se elige el proceso a realizar y el tipo de mercado en el que se desea adquirir.

El Ministerio de Defensa es una de las entidades que dimensiona las oportunidades que existen en el mercado. La entidad estudió los procesos de selección que habían sido exonerados años anteriores y establecieron mecanismos para no seguir incurriendo en exoneraciones, tales como prever de una serie de insumos adicionales o de contingencia a las bases de las Fuerzas Armadas para evitar comprar insumos exonerados por desabastecimiento inminente, entre otros. Asimismo, una serie de observaciones e impugnaciones también fueron incorporadas en las bases de los concursos, de manera que los concursos públicos permitan la mayor participación de empresas postoras. Ello produjo que el gasto en procesos exonerados disminuya de manera considerable y las bases observadas e impugnadas también, como se aprecian en el siguiente gráfico:

Gráfico 26: Número de elevaciones de Bases recibidas en el Ministerio de Defensa



*Fuente: OSCE, 2011, adaptados.*

El siguiente cuadro resume las ideas principales del acápite anterior:

Tabla 7: Planificación de las compras públicas

Modelo de gestión	Problemas	Buenas Prácticas
Validar la demanda de las áreas usuarias	Estimación inercial de la demanda por parte de las áreas usuarias	Alineamiento, planificación organizacional y programación logística
Dimensionar la oferta existente en el mercado de proveedores	Inadecuado dimensionamiento de la oferta disponible en el mercado	Análisis de la disponibilidad existente en el mercado

*Fuente: elaboración propia.*

#### 4.2. La organización

Otro espacio que permite introducir herramientas de gestión utilizadas comúnmente en el sector privado, es la organización, debido a la cantidad de tareas y actores involucrados en dicha etapa de la compra pública que requieren mecanismos que permitan su ordenamiento y coordinación entre sí.

La organización se convierte en un espacio que aprovecha los espacios de gestión, en la medida que cumple lo siguiente:

- A diferencia de las compras en el sector privado, gran parte de los procesos de organización de las compras en el sector público ya están definidos en las normas que el OSCE ha desarrollado. En este sentido, el OEC debe, primero, **identificar las reglas del sistema de compras públicas que debe cumplir para la adquisición de los insumos requeridos por las áreas usuarias**, lo cual en una



organización privada o de la sociedad civil, sería equivalente a realizar el alineamiento con la política de compras de la empresa o corporación. En otras palabras, de acuerdo a la naturaleza del objeto, monto del insumo y estrategia de abastecimiento, las tareas del OEC se enmarcan (de acuerdo a la normatividad del sistema) en la identificación de procesos de selección y los requisitos que debe cumplir cada proceso (documentos a presentar, plazos, etapas y comisiones de selección).

- Una vez identificadas las reglas del sistema, el OEC diseña, ajusta o alinea los lineamientos a la capacidad operativa de la entidad. Es decir prepara, para cada proceso, la capacidad operativa requerida, esto es, el número de personas necesarias, la disposición y conocimiento de los usuarios sobre las compras públicas, infraestructura tecnológica con la que se cuenta, y por último, información sobre los procesos realizados en el pasado.
- Luego de diseñar el procedimiento a seguir, el OEC debe promover la **coordinación de las compras públicas con otras áreas**, de manera que se vea a la compras como parte del proceso de abastecimiento en la organización. De acuerdo a Medina<sup>39</sup>, ello consiste en desarrollar una gestión transversal del proceso que permita derribar las fronteras dentro de la organización, terminar con el aislamiento entre áreas funcionales (o departamentos administrativos), la fragmentación de tareas y responsabilidad y el déficit de coordinación.

---

<sup>39</sup> MEDINA. Óp. Cit., pág. 532.



- Se requiere la coordinación con las áreas usuarias como *protagonistas principales* del sistema, ya que el éxito de la compra reside en el grado de apoyo que aquéllas den al proceso de compra. El grado de apoyo se refleja, por ejemplo, en las horas/hombre invertidas, o la cantidad de personas del área usuaria que participan en el proceso de compra o, incluso, en la participación que tengan en actividades de capacitación sobre el mismo.
- La coordinación con las áreas de apoyo también resulta crucial. Es decir, el establecimiento de mecanismos de comunicación e integración del OEC con las áreas de planificación, finanzas, asesoría jurídica, recursos humanos y control; permiten la gestión integral de los recursos con los que la entidad cuenta para cumplir las metas que se traza en la cantidad, calidad, precio y tiempo requerido.

#### **4.2.1. Problemas identificados en el trabajo de campo**

Las compras públicas se organizan de acuerdo al ordenamiento legal, sin adecuarlas a las diversas realidades institucionales; es decir, sin tomar en cuenta la capacidad operativa del OEC y los mecanismos de coordinación necesarios para que se realicen de manera ordenada. A continuación se presenta el detalle de los problemas antes mencionados:

- *Enfoque en el cumplimiento del ordenamiento legal*

Tanto los sistemas de seguimiento y control como las capacitaciones brindadas por el órgano rector, se enfocan en el cumplimiento de las reglas de juego o normas sobre el sistema de compras públicas. Sin embargo, poco ha sido el avance en la implementación

de dichas reglas o innovaciones introducidas en las actividades de gestión del día a día de la entidad pública.

La principal razón es la **baja capacidad operativa de los OEC**. El mantenimiento de las normas de austeridad, que prohíbe contratar personal de planta o promoverlo, genera el uso de modalidades de contratación temporal de personal, por medio de los Contratos Administrativos de Servicios (en adelante CAS)<sup>40</sup> o locación de servicios, sin ninguna garantía de que éste posea las competencias requeridas y que su perfil esté alineado a los requerimientos del puesto que ocupará. A su vez, el reconocimiento de la *estabilidad absoluta* como derecho inherente al personal de carrera nombrado, genera dificultades para desvincular al personal deficiente o generar mecanismos (sean motivacionales o coercitivos) que facilite incluirlos en sistemas de desarrollo de capacidades y rendimiento, ya que su participación no tiene ningún efecto en la carrera o remuneraciones. Como resultado, los procesos de gestión de recursos humanos, no garantizan que las personas dentro del OEC tengan las competencias necesarias para la implementación o adaptación de las *reglas del sistema* en las instituciones, como por ejemplo, el conocimiento de la aplicación de las nuevas modalidades de contratación o mejoras en el sistema informático.

Otra de las razones que afectan la implementación de los lineamientos del sistema al “día a día” de las entidades públicas, es la **ausencia de herramientas o instrumentos** que permitan adaptar los lineamientos del sistema a la capacidad operativa de la entidad y

---

<sup>40</sup> De acuerdo al D. Leg 1057, es una modalidad de contratación de personas al servicio del Estado para funciones temporales, como proyectos o programas específicos.

sistematizarlos. No existen, por ejemplo, flujogramas, procesos definidos dentro de la entidad o sistemas informáticos que permitan minimizar los procedimientos necesarios para comprar más allá del SEACE. Como resultado, el OEC no tienen ni parámetros para medir ni rutas sobre las cuales el proceso debe seguir y los procesos de compra se enfocan, una vez más, en el cumplimiento de la norma y no en las realidades de las diversas instituciones públicas.

- *Nula coordinación con otras áreas*

Las áreas usuarias no conocen cuál es el papel que tienen y la importancia del mismo en el éxito de la compra, es decir, que la compra se realice de acuerdo a los parámetros esperados por el área usuaria (cantidad, calidad, tiempo y costo). Resultado de ello son áreas usuarias que solicitan al OEC bienes o servicios y no realizan seguimiento al proceso (inicio o puesta en marcha), no informan al OEC sobre el momento o la calidad en que será necesario el insumo, o no participan en la elaboración de bases, alegando, cuando se presentan problemas, que el área logística realiza de manera inadecuada sus funciones.

Las áreas de apoyo vinculadas al ciclo de gasto, tampoco apoyan al desarrollo del proceso, debido a la ausencia de mecanismos que permitan integrar los procesos de gestión operativa (plataformas informáticas o comités) y la propia naturaleza del sistema que organiza los sistemas administrativos en *islas* con plataformas informáticas y sistemas de control propios. Por ende, cada área de apoyo realiza sus actividades sin tomar en cuenta los plazos y procesos que las demás áreas (de apoyo) llevan a cabo.

#### 4.2.2. Buenas prácticas identificadas

Así como se han identificado problemas relacionados con los mecanismos que utilizan las entidades públicas para organizar las compras públicas, existen entidades que han aprovechado dicho espacio por medio de la adecuación de las reglas del sistema a sus dinámicas organizacionales particulares. El detalle se presenta a continuación:

- *Adequar las reglas del sistema a la capacidad operativa*

Es necesario adecuar las *reglas normativas del sistema de compras* a la capacidad operativa de cada entidad pública. En este sentido, adicional a la identificación del entramado normativo a cumplir, se deben identificar, en conjunto con el área usuaria, las *estrategias de abastecimiento*. De acuerdo a Krajic<sup>41</sup>, éstas son los mecanismos que se utilizarán para la adquisición de los insumos requeridos, de acuerdo a la prioridad asignada por el área usuaria y disponibilidad (del insumo) en el mercado. Las *estrategias* son las siguientes:

- Para *insumos estratégicos*, son los primeros que se deben adquirir, ya que son prioritarios para las áreas usuarias (sea por su relación directa con funciones priorizadas por la alta dirección o por los réditos políticos que generarán) y se encuentran disponibles en el mercado. Se recomienda al OEC identificar, con el área usuaria, cuáles son los insumos de mayor envergadura y priorizar los actos preparatorios de dichos insumos. Ejemplo: dentro de las políticas de prevención de enfermedades realizada por una entidad pública del sector salud, se realizó un

---

<sup>41</sup> KRALJIC, Peter. "Purchasing must become supply management". *Harvard Business Review*. 1983, Setiembre-Octubre, pp. 83-55.

estudio de prácticas de higiene bucal en los niños menores de 7 años. El mismo tenía varios postores en el mercado (3 universidades y al menos 5 laboratorios) y sus resultados eran fundamentales para el éxito (y celeridad) del diseño de programas de higiene bucal en los hospitales.

- Para *insumos cuellos de botella*, son artículos prioritarios para las áreas usuarias pero que no poseen alta disponibilidad en el mercado, o no existen. Se recomienda buscar sustitutos a dichos insumos. Ejemplo: una entidad pública que solicita una impresora multifuncional (imprime, copia y escanea), cuando la naturaleza de sus funciones solo demandaba la impresión de documentos, ya que existía en la entidad fotocopiadora y escáner. Para ello, el OEC recomendó al área usuaria la modificación del requerimiento.
- Para *insumos básicos*, son aquellos insumos necesarios para la organización y cuyos tiempos, calidades y cantidades son predecibles y disponibles en calidades estandarizadas en el mercado. Se recomienda prepararlos antes del inicio del año fiscal, para comprarlos bajo procedimientos ya establecidos. Ello no implica tener el mismo proceso para direccionar la compra hacia los mismos proveedores, ya que el mercado (su tamaño, dinámica, novedades, etc.) y la normatividad (directivas, manuales y sistemas informáticos elaborados por el OSCE) cambia cada día. Por ello, a partir de las investigaciones de la oferta disponible realizadas en años anteriores, la revisión del mercado y el procedimiento antes de ejecutarlo es clave. Ejemplo: la adquisición de papel membretado.

- Para *insumos de baja importancia*: son aquellos insumos que no son prioritarios para las áreas usuarias, pero se encuentran disponibles en el mercado. Se recomienda adquirirlos luego de atendidos los tres primeros e incluso, de ser posible, sacrificarlo en aras de conseguir insumos prioritarios de mayor calidad o cantidad. Ejemplo: una entidad pública requiere dos computadoras adicionales para reponer las existentes en las instalaciones, en caso deje de funcionar algún computador ya adquirido. El OEC recomendó esperar a final de año ya que se encuentra disponible en el mercado en todo momento y podría sacrificarse para la adquisición de insumos de mayor prioridad.

Una vez elegidas las estrategias de abastecimiento, se diseñan las tareas y procedimientos que permitan implementar dichas estrategias en la organización. En esta línea, se diseñan herramientas (manuales, flujogramas, cronogramas, planes de trabajo, etc.) que permitan conocer a toda la organización: los procedimientos requeridos para la adjudicación de insumos por procesos tipo (como los procedimientos para AMC en la organización), los roles del OEC, el área usuaria, las demás áreas vinculadas a la gestión operativa y el tiempo para procesos tipo.

Ello permite poner “en blanco y negro” los procesos logísticos necesarios para la adquisición de bienes, de manera que los OEC guíen sus acciones bajo procesos secuenciados y ordenados y, por otro lado, al área usuaria, le permite estimar los recursos que deberá destinar al adquirir insumos (tiempos, número de personas que deben intervenir, requisitos de los procesos, etc.).

- *Establecer mecanismos de coordinación con otras áreas*

Una vez diseñados los procesos que permiten la compra de insumos, se establecen aquellos mecanismos que permitan la participación y coordinación de la organización en el proceso. Sin embargo, los mecanismos son diferenciados para las áreas usuarias y las áreas relacionadas a la gestión operativa.

Primero, el OEC elabora los mecanismos de participación de las áreas usuarias, es decir, diseña una serie de herramientas que incentiven la participación de los usuarios en el proceso, de acuerdo a sus conocimientos sobre las reglas para comprar y su disposición. En otras palabras, se establecen las siguientes estrategias:

- Capacitar a las áreas usuarias sobre el sistema, así como acompañarlas en el proceso de formulación de requerimientos (e incluso en los procesos de selección) a aquellas con menores conocimientos, de manera que puedan participar en igualdad de condiciones.
- Establecer sistemas de incentivos para la participación, tanto en los procesos involucrados en las compras públicas, como en las capacitaciones; pero en mayor medida, para aquellas áreas usuarias con menor disposición de participar en el proceso.

Una vez establecidos los mecanismos de participación de las áreas usuarias, el OEC diseña espacios de coordinación e integración de las áreas vinculadas a la gestión operativa. Los mismos pueden ser plataformas informáticas, como el Sistema Informático



de Gestión Administrativa o comités de trabajo multi-áreas. Los espacios de coordinación toman en cuenta a las siguientes áreas:

- El *área de planificación*, de manera que se puedan planificar las metas operativas y estrategias teniendo en cuenta el conjunto de insumos que se requieren y los procesos involucrados (plazos, requisitos, montos estimados, etc.).
- El *área de finanzas*, para que los procesos logísticos se diseñen tomando como partida los techos presupuestales planificados y las modalidades de pago disponibles (efectivo, letras, herramientas de comercio exterior, etc.).
- El *área de recursos humanos*, con el objetivo de implementar los lineamientos de desarrollo de capacidades, necesarias sobre los procesos de compras públicas por medio de capacitaciones e incentivos, tanto en el OEC como en las áreas usuarias.
- El *área de asesoría jurídica*, de manera que se pueda asegurar el cumplimiento de los requisitos normativos del sistema de compras para el desarrollo del proceso.
- El *área de control interno*, para cumplir con los mecanismos que garanticen la transparencia del proceso.

Tabla 8: Organización de las compras públicas

Modelo de gestión	Problemas	Buenas Prácticas
Alineación del OEC a las reglas del sistema	Enfoque en el cumplimiento de las reglas del sistema	Adecuación de las reglas del sistema a las realidades institucionales
Promover la coordinación de logística con otros áreas	Nula coordinación con otras áreas	Establecer mecanismos de coordinación con otras áreas

Fuente: elaboración propia.



### 4.3. La dirección

Otro de los espacios existentes para introducir la gestión, es la dirección, ya que resulta necesario conducir u orientar al factor humano que implementa las tareas diseñadas por el OEC. Las herramientas de gestión existentes son las siguientes:

- El OEC debe dirigir, tanto las acciones de su equipo como la participación que tengan las áreas usuarias en el desarrollo de los procesos de compras. Una de las herramientas necesarias, para dirigir las compras públicas, son los **incentivos que promuevan el buen desempeño en la organización**, y deben estar adecuados a las necesidades y expectativas de cada área. Se otorgan, al menos, dos tipos de incentivos:
  - ***Incentivos generales***, el éxito de la compra no recae en el sistema como tal, sino en la forma en que las áreas usuarias utilizan los mismos, tanto para el requerimiento como para el apoyo que deben brindar durante el proceso de compra. Por ello, se les debe otorgar alicientes que aseguren su participación, tanto en la parte formal del proceso (etapas y actividades previstas en la normatividad) como en la etapa de investigación, y diseño y capacitación del mismo. Por ejemplo: días libres, acreditación de las capacitaciones, bonos extra o inclusión de estas actividades o conocimientos adquiridos a través de ellas, como requisitos para el ascenso.
  - ***Incentivos específicos***, consisten en la adquisición prioritaria de los insumos que permitan cumplir las metas más importantes para las diversas

áreas dentro de la organización. Por ejemplo: La agilización por parte del OEC en la adquisición del conjunto de insumos necesarios para la construcción de un centro recreacional en una Municipalidad Distrital, la misma que había sido una promesa de campaña del alcalde electo en dicho municipio.

Tan importante como los incentivos, son las **habilidades del propio director para dirigir a su equipo**, es decir, cualidades y conocimientos que permitan dirigir los procesos de gestión hacia el cumplimiento de metas. El uso de las habilidades es de suma importancia, tanto para los directores de los OEC como para el equipo, ya que toda la organización requiere de insumos, por ello, en la medida en que se creen mecanismos de motivación e incentivo a la cooperación y a la participación, sus funciones serán más efectivas. En este sentido, de acuerdo a Munch<sup>42</sup>, son necesarias las habilidades técnicas, que brindan los conocimientos propios al cargo o área específica que ocupa, y las habilidades humanas, referidas a las herramientas que permitan interactuar efectivamente con las personas, sea por medio de la motivación, concientización o negociación.

#### 4.3.1. Problemas identificados en el trabajo de campo

Los espacios relacionados a la dirección son poco aprovechados por el OEC, debido a la ausencia de incentivos y la ausencia de habilidades que permitan dirigir al equipo hacia las metas trazadas. A continuación se presenta la explicación de los problemas antes mencionados:

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, pp. 110-111.

- *Ausencia de incentivos*

El director de compras, al igual que la mayoría de servidores que ejercen funciones directivas en el sector público, no lidera ni guía los procesos de compra, debido, en primer lugar, a **la ausencia de incentivos desarrollados específicamente para el OEC y su equipo, así como para las áreas usuarias**. Esto se debe al desconocimiento de su importancia y la ausencia de actividades que permitan determinar cuáles son los incentivos valorados por las áreas. De hecho, esta es una actividad difícil de implementar por el OEC, en la medida en que no goza de las competencias para ello en general. Por ende, requiere de la participación de otras autoridades de la organización, que deben comprender y valorar la importancia de la contribución, que las actividades desarrolladas por estas oficinas, tienen para el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Como consecuencia, se realizan las compras de manera inercial (es decir, por la disponibilidad en el mercado y respuesta de los postores) y se desperdician los recursos (tiempo y dinero) en compras no priorizadas por la organización. Estos podrían ser utilizado para incentivar tanto la participación del área usuaria en los siguientes procesos de selección, como posibles respaldos que el OEC pueda obtener por parte de la alta dirección gracias a la efectividad de sus actividades. Por ejemplo: el OEC de una entidad pública adquiere una impresora multifuncional, por su disponibilidad en el mercado pero no por el nivel de importancia que las áreas usuarias le asignen.

La ausencia de incentivos se ve evidenciada en la compra de seguros por parte del Ministerio de Defensa realizada en el 2007. El equipo de logística del Ministerio logró

ahorrar el 30% de los costos invertidos en seguros para la maquinaria del Ministerio con respecto al costo del año anterior y las horas/hombre invertida, recursos y esfuerzos adicionales invertidos por el equipo no fueron recompensando ni incentivados por algún tipo de bono o mecanismo de motivación. Incluso para realizar la compra los operadores logísticos trabajaron más horas e incluso sábados, sin recibir bonos por buen desempeño o el pago de horas extra. Ello genera que los ahorros logrados en el Ministerio de Defensa dependan en gran medida de las personas que actualmente trabajan en la entidad, y ante la movilidad de las personas, es probable que los ahorros no sean los mismos o en la misma magnitud.

- *Uso casi nulo de habilidades gerenciales*

El director de compras no usa las habilidades que le permitirían liderar tanto a su equipo como a la participación de las áreas usuarias, esto debido al poco acceso del mismo a las esferas de poder en la organización, principalmente a la alta dirección, que implementan los mecanismos (motivacionales o coercitivos) de participación en el proceso de compras. Actualmente, dicho órgano se ubica en el área de administración o apoyo, a un nivel jerárquico inferior a la OGA. Por ello, la toma de decisiones se realiza, en primera instancia, con el Jefe de Administración, y éste media su acceso a la Alta Dirección.

Asimismo, el director del OEC no percibe la importancia de la función de compras en la gestión operativa de la organización y en la eficiencia en el uso de recursos. Como resultado, desaprovecha la existencia de oportunidades que le permitan ganar prestigio frente a las áreas usuarias y la alta dirección y, a la larga, ganar prestigio sobre la calidad

de sus acciones. Por ejemplo: el OEC de una entidad pública mejora los plazos en los que adquiere un insumo, pero no comunicó al área usuaria beneficiada y alta dirección sobre el proceso mientras se realizaba, ni el éxito del mismo y las razones que lo justifican.

Dicho problema se ve evidenciado en el Ministerio de Salud, como se puede evidenciar en el siguiente cuadro:

Tabla 9: Perfil de Puesto del Director de Logística del Ministerio de Salud

REQUISITOS MINIMOS	
<b>Educación</b>	
•	Instrucción secundaria completa
•	Capacitación en el manejo de equipos audiovisuales y reproducción de materiales.
<b>Experiencia</b>	
•	Ninguna
<b>Capacidad, habilidades y aptitudes</b>	
•	Domínio de herramientas de gestión Logística
•	Domínio de programas informáticos básicos: Word, Excel y Power Point
•	Motivación y actitud positiva.
•	Disposición para el trabajo en equipo.
•	Mística e identificación institucional.
•	Creatividad e iniciativa

Fuente: MINSA, 2010.

Pese a que el Director de Logística manejará alrededor de 58 millones de soles al año, el perfil del puesto que ocupa solo le requería tener secundaria completa. Ello implica que no es necesario que el director conozca temas vinculados a la administración, finanzas, logística e incluso no posea habilidades vinculadas al trabajo en equipo y liderazgo.

#### 4.3.2. Buenas prácticas identificadas

Frente al poco aprovechamiento de los espacios de gestión relacionados a las compras públicas, un conjunto de entidades públicas ha creado mecanismos que permiten dirigir a las personas dentro de la organización, y así mejorar los niveles de participación en el éxito de las compras. A continuación se presentan los mecanismos antes mencionados:

- *Incentivos diferenciados*

Se ha creado un conjunto de incentivos diferenciados que motivan la participación de las áreas usuarias en el proceso de compra.

Los primeros incentivos que el OEC desarrolla son **para las áreas usuarias**. A partir de la información de la demanda, validada tanto por el OEC como por las áreas usuarias, la disponibilidad del bien en el mercado de proveedores y el proceso logístico que acarrea su adquisición, el OEC identifica aquellos insumos que son prioritarios para el área usuaria y prioriza los procesos involucrados, con la finalidad de ser adquiridos en la cantidad, calidad, precio y tiempo planificado (e incluso menor). Ello demuestra la efectividad del OEC en la obtención de insumos e incentiva la participación de las áreas usuarias en los siguientes procesos de selección. Ello facilita que las áreas usuarias estén dispuestas a ir aumentando los recursos que invierte en el proceso (personas que participan en las compras, horas de participación en el proceso y en las capacitaciones, etc.).

El fomento de incentivos que el OEC desarrolla y otorga a las áreas usuarias, va “de la mano” con incentivos dirigidos a la Alta Dirección en la organización. Es así que, primero, e identifican aquellos insumos que contribuyen al logro de las metas priorizadas

o que generan mayores réditos políticos a la Alta Dirección; segundo, se priorizan los procesos logísticos necesarios para la adquisición de dichos insumos y, por último, se incluye a la Alta Dirección en el desarrollo del proceso y los beneficios generados por procesos efectivos. Su inclusión será por medio de la participación directa de algún representante en el proceso o generando espacios en la compra, que la conviertan en “controlable”; de esta forma, se entregarán documentos de gestión interna (cronogramas de trabajo, flujogramas o informes parciales del avance de los procesos) que permitirán dimensionar el avance, el éxito y el esfuerzo invertido en las compras prioritarias.

Dichos incentivos fueron utilizados en SERVIR. En dicha entidad, los servidores que participan en la compra pública, sea en la elaboración de los Términos de Referencia o como miembros del Comité de Selección, se les reconocen las horas invertidas como horas de trabajo. Por ello, se procura que dichas reuniones se realicen dentro de su horario de trabajo o, de modo contrario, se les reconozca el tiempo invertido como horas recuperables.

Asimismo, SERVIR también ha enfocado la conducción de la compra pública en el uso de habilidades gerenciales, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:



Tabla 10: Perfil de puesto del Director de Logística

<b>Formación</b>	
Nivel educativo alcanzado	Título Profesional Universitario, de preferencia con grado de Maestría
Profesión, de ser el caso	Economía, Administración, Ingeniería Industrial o afines
<b>Experiencia</b>	
Experiencia (mínima)	6 años de experiencia
Experiencia específica (mínima)	4 años de experiencia en el ejercicio de funciones relativas a la gestión de las contrataciones públicas. De preferencia 2 años ejerciendo la conducción del sistema administrativo de abastecimiento.
<b>Conocimientos básicos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conocimiento avanzado en la Ley y Reglamento de las Contrataciones del Estado y sus normas complementarias.</li> <li>▪ Manejo de Office Windows y de aplicativos.</li> </ul>	

*Fuente: SERVIR, 2009.*

Como se puede visualizar en el cuadro anterior, el nivel educativo que se le requiere al director de logística es de profesional universitario y en carreras vinculadas a la economía, administración o carreras afines. Ello debido a la cantidad de recursos que maneja y la naturaleza de sus funciones (principalmente administrativas, de costeo y estimación económica). Asimismo, se le requiere 4 años de experiencia en gestión de contrataciones y 2 años en la conducción de un sistema administrativo, ya que manejará a un equipo de personas.



Tabla 11: Dirección de las compras públicas

Modelo de gestión	Problemas	Buenas Prácticas
Generación de incentivos diferenciados	No se otorgan incentivos	Diferenciación de incentivos otorgados a las áreas usuarias y alta dirección
Uso de habilidades gerenciales	Uso casi nulo de las habilidades gerenciales	

Fuente: elaboración propia.

#### 4.4. El control

El último espacio dentro de las compras públicas, donde es posible introducir herramientas de gestión, usadas típicamente en el sector privado, es el control; ya que la medición del cumplimiento de metas trazadas permite, primero, solucionar de manera oportuna las distorsiones que puedan surgir y, segundo, identificar los factores que contribuyeron en mayor medida al éxito y replicarlos en el futuro.

De esta manera, para que el OEC haga “controlables” las compras, debe realizar lo siguiente:

- Controlar las compras públicas implica que el OEC **mida el cumplimiento de las metas establecidas**. De acuerdo a Munch<sup>43</sup>, dicho espacio permite detectar el cumplimiento y/o desviación de las metas trazadas para que, de esta manera, se tomen medidas, antes que se presenten problemas (control preventivo) o durante su ejecución.

<sup>43</sup> MUNCH, Óp. Cit., pág. 125.

- Las herramientas relacionadas a la evaluación de las compras son **útiles en la medida que contribuyen a la mejora del desempeño**. En ese sentido, resulta clave que el OEC utilice sistemas informáticos que permitan registrar y analizar oportunamente la información sobre el proceso logístico y, a su vez, brinden acceso de esta información a toda la organización. La última investigación de la OCDE<sup>44</sup> sobre las compras públicas, recomienda que los mecanismos de control deben “conversar” con los mecanismos de auditoría externa y control interno que las entidades públicas deben cumplir, de manera que, no se dupliquen controles y se agilice tanto el cumplimiento de la legalidad como la oportunidad de la información.

#### 4.4.1. Problemas identificados en el trabajo de campo

Por lo general, las entidades públicas no miden las compras públicas. Las razones son las siguientes:

- No se evalúan los espacios de gestión existentes en las compras públicas debido a que el **OEC formula tareas sin pensar en su futura medición** (indicadores, metas o sistemas de recojo de información); no se conoce su importancia y los resultados obtenidos de la medición (sean positivos o negativos), no tienen ningún efecto en las remuneraciones de las personas a cargo de las compras ni en la

---

<sup>44</sup> “*Integrity in Public Procurement – Good practice from A to Z*”. OCDE. Consulta: 24 de febrero de 2011.  
<<http://www.oecd.org/dataoecd/45/44/38947794.pdf>>

entidad<sup>45</sup>. Como resultado, el OEC solo posee información sobre la contratación pública: número de contrataciones realizadas, montos adjudicados y cumplimiento de los procedimientos consignados en las bases (plazos cumplidos, documentos requisitos entregados, etc.).

Dicha situación se evidenció en los indicadores formulados por la Unidad de Abastecimiento del Ministerio de Salud. El indicador sobre el cual se medirá su desempeño en el 2011 es por el número de procesos de compra realizadas y el monto utilizado. Con ello, no se medirá la calidad del gasto ejecutado ni la satisfacción del área usuaria con el insumo que el OEC proporcionará.

- Pese a la existencia de información sobre el proceso, el OEC no **“aprende de los errores cometidos”**: no sistematiza<sup>46</sup> ni analiza aquella información que permitirá retroalimentar los procesos de compras que se realizarán en el futuro. En otras palabras, existen una serie de datos que no son recogidos en reportes de medición sobre el cumplimiento (o no) de las metas planificadas, que expliquen los factores que permitieron el éxito de las compras (ej.: factores que permitieron comprar bienes o servicios de mejor calidad, en menos tiempo o en mercados áridos, así como los factores que generaron contrataciones desiertas, o un listado de proveedores buenos, malos, etc.) y que no están disponibles para la toma de decisiones oportuna. Como resultado, el OEC diseña procesos logísticos sin tomar en cuenta “los errores del pasado” e incluso podría dar pie a desarrollar procesos de selección con alta probabilidad de ser observados e impugnados.

---

<sup>45</sup> Ejemplo: si la entidad realizó una compra y costó menos, la entidad no puede movilizar el dinero ahorrado de un insumo a otro.

<sup>46</sup> Ordenar la información para las necesidades de información de la toma de decisiones.

Ello se ve evidenciado en los reportes que el OSCE posee sobre las contrataciones realizadas por las entidades públicas. Dichos reportes permiten identificar el número de procesos realizados y no realizados, así como el monto que significó cada proceso. Sin embargo, si la entidad quiere conocer las causas del no cumplimiento, tiene que conocer el código de cada proceso de selección y fecha, ya que el sistema no vincula los reportes con las observaciones e impugnaciones y las mismas tampoco se han ordenado o clasificado de acuerdo a causales frecuentes. Ello genera que la organización no pueda conocer su *capacidad histórica*.

#### **4.4.2. Buenas prácticas identificadas**

A continuación, se presenta una serie de mecanismos utilizados por entidades del sector público, que permiten medir los procesos relacionados a las compras y utilizar dicha información de manera oportuna.

- *Recojo de información*

Para medir el cumplimiento de metas, el OEC no tiene que recoger toda la información de los procesos logísticos, sino solo aquella que contribuya a la toma de decisiones.

En general, los OEC recogen información sobre: el número de compras realizadas, principales hallazgos del estudio de mercado realizado (empresas consultadas, precios referenciales, disponibilidad del insumo en el mercado, etc.), compras desiertas, la calidad que el área usuaria percibe de la compra (medición del cumplimiento de especificaciones técnicas, etc.), los tiempos invertidos en el proceso (tanto en la planificación como en la

ejecución de la compra), y precios adjudicados e incidencias que se susciten en el proceso (observaciones, impugnaciones, etc.).

Para el caso de las compras de mayor presupuesto, con mayor significación política o priorizadas para la entidad, la información recogida sobre el proceso es publicada en el portal de transparencia de la entidad pública, de manera que se garantice la transparencia y se garanticen los mecanismos de control interno o, de ser el caso, investigaciones de los medios de comunicación.

- *Retroalimentación*

La información recogida contribuye a la toma de decisiones en la medida que es sistematizada y analizada. La sistematización implica el ordenamiento de la información a través de una serie de herramientas (principalmente sistemas informáticos) que almacenan la información y la clasifican de acuerdo a las necesidades de los tomadores de decisiones. Por ejemplo: una entidad pública compra un millar de papel Bond A4, carga la información de la compra en el sistema informático, la misma que es cargada dentro de plataformas informáticas ya clasificadas, como la plataforma sobre la información de estudios de mercado, o sobre valores.

Una vez ordenada la información, el OEC la analiza por medio de una serie de herramientas de análisis: indicadores y reportes de gestión. De acuerdo a Soret<sup>47</sup>, los indicadores son herramientas que permiten evaluar hasta qué punto o en qué medida se

---

<sup>47</sup> SORET, Óp. Cit., pág. 49.

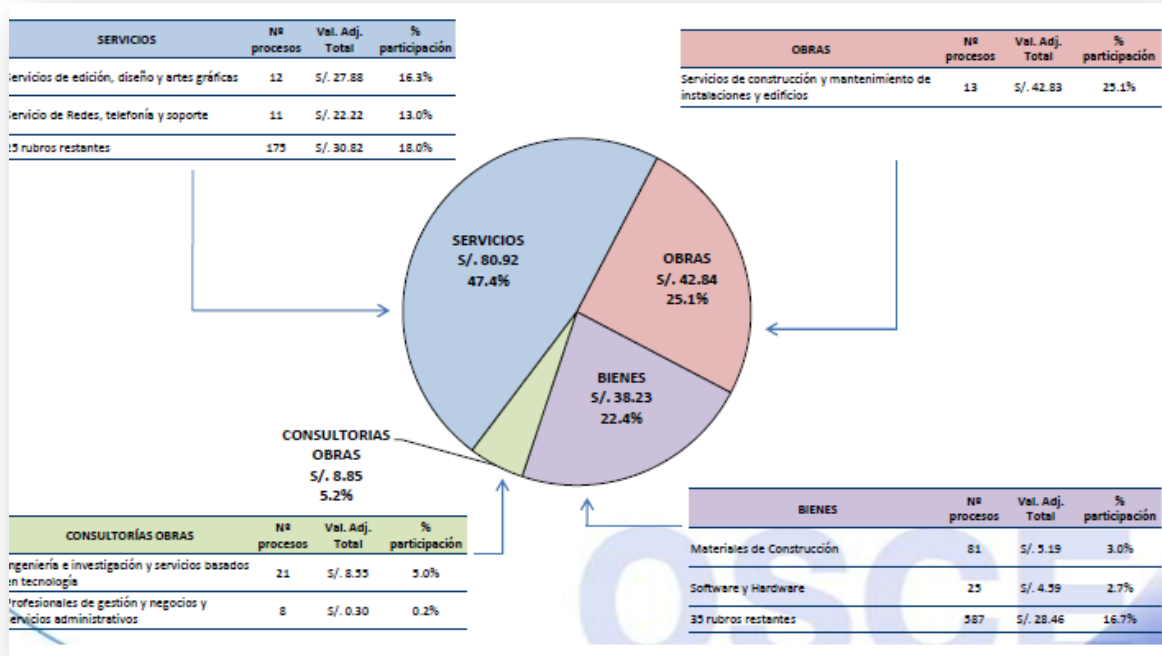
están logrando las metas trazadas. Los OEC que adoptaron esta buena práctica utilizan con mayor frecuencia los siguientes indicadores:

- Porcentaje de líneas servidas en el plazo estipulado respecto al total de líneas en la organización.
- Valor/Número de las devoluciones respecto al Valor/Número total de compras realizadas.
- Valor/Número de los pedidos retrasados respecto al Valor/Número total de compras realizadas.
- Porcentaje de cambios no previstos.

La sistematización y análisis de información trae una serie de beneficios al OEC. De acuerdo a la demanda de insumos de las áreas usuarias, el OEC estima los recursos necesarios para comprar un bien. Teniendo en cuenta la información histórica que se ha almacenado y analizado, se proyecta el tiempo que tomará adquirir un insumo (y tiempo que el área usuaria requiere invertir en el proceso), la modalidad de contratación adecuada, precios de mercado referenciales sobre el insumo que se desea adquirir y, de ser posible, compras de similares características (tipo de insumo, precio, mercado que lo ofrece, etc.) que hayan sido observadas e impugnadas, de manera que se eviten las mismas causales. Todo ello contribuye a programar las compras con mayor precisión y brindar mayores herramientas a las áreas usuarias para la estimación de los procesos logísticos involucrados en los insumos requeridos.

El Ministerio de Energía y Minas es una de las entidades que sistematiza la información de sus diversos procesos de compra, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 12: Información sobre compras en el SIGA - 2010



Fuente: OSCE, 2011.

A través del uso del SIGA, la entidad ha logrado sistematizar la información sobre los estudios de mercado realizados y los procesos de selección, como el número de proveedores a los que se les ha adjudicado buena pro, la cantidad de veces que han licitado, monto, otros proveedores que han participado, información adicional sobre el mercado, etc. De esta manera, los estudios de mercado realizados años anteriores permiten tener información de base para procesos de selección que se realizarán a futuro.



Tabla 13: Control de las compras públicas

Modelo de gestión	Problemas	Buenas Prácticas
Medir el cumplimiento de las metas establecidas	Enfoque en el seguimiento contractual	Recoger solo la información pertinente
"Aprender de los errores"	No se aprovecha la información disponible	Sistematizar y analizar información

*Fuente: elaboración propia.*

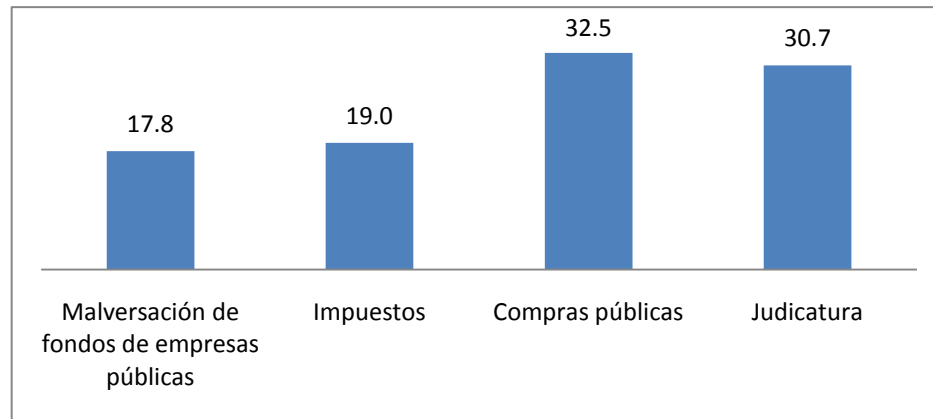
#### 4.5. Tendencias internacionales sobre la gestión de compras públicas

Al igual que en nuestro país, de acuerdo a la OCDE<sup>48</sup>, las compras públicas han representado uno de los pilares de la reforma del sector público en otros países de Latinoamérica y Europa, ya que gran parte del presupuesto público se invierte en compras públicas (65% del Presupuesto Público en el año 2002 en los países de la Comunidad Europea), éste representa el principal espacio de cooperación con el sector privado,(que actúa como proveedor de insumos) y se ha demostrado que es una de las principales causas de soborno en el sector público.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, pp. 17-18.



Gráfico 21: Sobornos en los estados latinoamericanos por tipo



Nota: Información extraída a partir del “Sondeo Ejecutivo de Opinión del Foro Económico Mundial referido a 117 países”. La pregunta efectuada fue: ¿con qué frecuencia realizan las empresas pagos extra sin documentar o sobornos que tengan relación con permisos/suministros/impuestos/concesiones/judicatura en su industria?

Fuente: OCDE, 2010, adaptados.

Una serie de estudios y evaluaciones realizados por la OCDE<sup>49</sup> en los últimos 5 años, han evidenciado casos de éxito en las compras públicas en burocracias latinoamericanas como Colombia, Costa Rica y Chile. Los tres casos comparten en común una característica que fue promovida y permitió el éxito de las compras públicas: el aprovechamiento de los espacios de gestión. A continuación se presentan los factores que permitieron el aprovechamiento de los espacios antes mencionados y sus efectos en la gestión operativa del Estado:

<sup>49</sup> De acuerdo a los siguientes estudios: (i) OCDE (2008), Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Colombia, (ii) OCDE (2008), Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Costa Rica y (iii) OCDE (2008), Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Chile. Ver anexo 1.

Tabla 14: Factores de éxito para el aprovechamiento de los espacios de gestión en las compras públicas



Fuente: elaboración propia.

Para que el conjunto de procesos logísticos tenga éxito, primero, los países **han mejorado la integración de las funciones logísticas con las de finanzas y control**. En este sentido, los órganos rectores del sistema de compras, en todos los casos, están adscritos o forman parte de las entidades rectoras del sistema económico-financiero, de manera que la cooperación e intercambio de información es fluida e institucionalizada y la integración de ambos sistemas se sustenta en roles de cooperación predefinidos.

Con respecto a la integración de logística y las funciones de control, se ha mantenido la autonomía de dichos órganos, pero se ha puesto énfasis en la presencia de los organismos

de control (sea el rector o su representante en la entidad), principalmente en la aprobación de bases de los concursos de selección, valores referenciales a utilizarse en el concurso y otorgamiento de la buena pro, de manera que se permite la imparcialidad en el control de la gestión operativa integral del sector público. Con ello se disminuye la visión “legalista” otorgada a dicho órgano y se incentiva su apoyo antes de realizado el concurso.

Para que el sistema se implemente de manera coherente y cohesionada se requirió, en también, la **corporativización de la función de compras** hacia cada entidad. Ello implica el desarrollo de una serie de lineamientos desde un órgano rector que permite, a cada entidad, “comprar” de acuerdo con las diversas realidades institucionales (geografía, lenguaje o infraestructura con la que cuenta). De esta manera, el rector no solo se vuelve en “arquitecto” del sistema, sino en “árbitro” que desarrolla e implementa sistemas de seguimiento y control, principalmente por medio de sistemas de información amigables que acompañen a todo el proceso, registren las transacciones financieras, incentiven la estandarización de la calidad de los procesos, la prevención de riesgos y fomenten la solución de conflictos en instancias anteriores al fuero judicial.

La *corporativización* no implica un divorcio de los entes rectores del sistema de compras frente al éxito en la implementación de los lineamientos del sistema en cada entidad pública. Se crearon un **conjunto de incentivos hacia el aprovechamiento de los espacios de gestión**, mirando más allá de la “punta del iceberg”, para atender a zonas que tradicionalmente se consideraban oscuras, que están menos sujetas a los requisitos de transparencia y, por lo tanto, son potencialmente vulnerables a la corrupción: la fase

previa y posterior a las compras públicas. Se incentivó también, el mayor uso de herramientas de gestión usadas típicamente en el sector privado como las compras corporativas, subastas inversas y compras por medio de catálogos electrónicos.

De esta manera, los países han invertido en nuevas tecnologías de la información y la comunicación como: bases de datos comunes sobre proveedores y precios, para apoyar a los responsables de compras en su labor y decisiones diarias<sup>50</sup>. Con ello se incentiva la simplificación de procesos, uso de recursos (dinero y tiempo) y mayor transparencia en los procesos.

Las reformas descritas no hubieran logrado arraigo en la institucionalidad, si no hubieran tenido mecanismos que permitan el **desarrollo de capacidades**. Se han identificado sistemas de capacitación enfocados a la disminución de brechas de conocimiento que permitan poseer *expertises* comunes (incluso sistemas de acreditaciones voluntarios u obligatorios para todo operador logístico) y adecuados a la demanda de contratación de cada entidad, complementado con:

- La provisión de nuevos conocimientos sobre políticas públicas y el “engranaje” de los sistemas de gestión para el éxito de la implementación de las mismas.
- Un “empoderamiento” de las oficinas de compra de cada entidad por medio del desarrollo de habilidades gerenciales que permitan, primero hacer reflexionar sobre su importancia en la eficacia organizacional y, segundo, hacia la generación

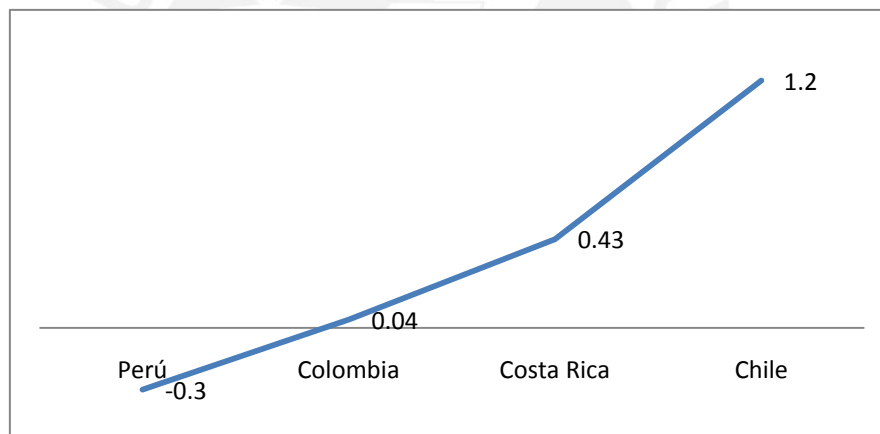
---

<sup>50</sup> Se han creado plataformas donde se plasman transacciones comerciales por medio de la reunión de diversas ofertas de vendedores y compradores interesados, facilitando así, la transmisión de información y reunión de demandantes y oferentes, denominadas *marketplace*. Internet agrupa las relaciones comerciales de mayor escala.

de “señales” que mejoren su prestigio y posición frente a la alta dirección (directores, jefes o grupo de personas que dirigen una organización, en este caso entidad pública).

El conjunto de los lineamientos antes presentados, decantan en sistemas de gestión eficientes que apoyan de manera directa a la efectividad del gobierno. De acuerdo a estudios realizados por el Banco Mundial, los países que han mantenido de manera sostenida reformas administrativas y un enfoque en el ciclo de gasto y mejora del sistema de compras, poseen niveles mayores de eficiencia organizacional.

Gráfico 28: Índice de percepción de la efectividad del Gobierno



Nota: el índice se construye desde la combinación de percepciones de expertos en gestión pública de cada país, así como ciudadanos y encuestas realizadas. Mide la percepción de la calidad de los servicios públicos, del servicio civil y el grado de independencia de las presiones políticas, implementación de políticas públicas y ejecución de gasto.

*Fuente: World Wide Governance Indicators, 2009, adaptados.*

## 5. Comentarios finales

A continuación, se presentan una serie de reflexiones a partir de los hallazgos de la investigación realizada:

- Hoy en día el foco de las reformas del Estado es la mejora de la gestión operativa, es decir, el conjunto de procedimientos internos que cada entidad pública utiliza para transformar los recursos públicos que le han sido asignados en bienes, servicios y obras para la sociedad.
- Una de las principales mejoras en la gestión operativa, es la compra pública, debido a que: (i) toda entidad pública requiere de insumos para la generación de bienes y servicios, (ii) gran parte de los recursos con los que cuentan las entidades se utilizan para adquirir bienes y servicios, y (iii) porque los términos en los que se obtengan dichos insumos, influyen de manera directa en los términos en los que se generarán los bienes y servicios que las entidades públicas entregan a la sociedad.
- El éxito de las mejoras relacionadas a las compras públicas, radica en el aprovechamiento de los procedimientos internos implícitos que existen a partir de los procedimientos internos ya explícitos y de obligatorio cumplimiento. En otras palabras, existirán mayores posibilidades de éxito en la mejora de la gestión de las compras públicas, en la medida en que se aprovechen al máximo las oportunidades o espacios de gestión que toda entidad pública posee para introducir un conjunto de herramientas, utilizadas en mayor medida en el sector

privado, que permitan mayores niveles de eficiencia y eficacia, sin dejar de lado el seguimiento de las disposiciones legales ya explícitas y elaboradas por el OSCE.

- A partir del análisis de la gestión de las compras públicas en una serie de entidades, se ha evidenciado que algunas entidades públicas, bajo el ámbito de los lineamientos del sistema de compras, han aprovechado aquellos espacios de gestión. De esta manera, en la medida que se planifique, organice, dirija y controle los procesos relacionados a la adquisición de bienes, servicios y obras para las entidades públicas, las probabilidades de obtener dichos insumos en los términos requeridos (es decir, cantidad, calidad, costo y tiempo) serán mayores.
- Los espacios de gestión que han sido aprovechados por las entidades públicas antes mencionadas, pueden replicarse en cualquier entidad pública que se rige por los lineamientos del sistema de compras públicas, e incluso a otras áreas de gestión operativa como contabilidad, finanzas o recursos humanos. Por ello, el rol de los órganos rectores de los sistemas administrativos en el sector público y de sus operadores (es decir, las áreas dentro de cada entidad pública que implementan los lineamientos dispuestos por los sistemas administrativos), es promover los espacios de gestión antes mencionados, ya que beneficia la eficiencia y eficacia organizacional, y también dinamiza de manera significativa la implementación de los lineamientos dispuestos por los sistemas administrativos.
- Pese al efecto catalizador que produce el aprovechamiento de los espacios de gestión, no se debe perder de vista que las reformas en la gestión son procesos graduales y de largo aliento. No se puede esperar implementar un nuevo sistema



de gestión, si no se toma en cuenta la forma en la que se gestionan actualmente. Ello no solo implica al OEC, sino a los usuarios. Una vez conocida la forma en la que se maneja, se pueden presentar mejoras graduales, sea iniciando por mejora de las competencias de la OEC, por simplificación de los proceso o pruebas piloto; sea con usuarios eficientes, con compras grandes o compras prioritarias para la entidad, de manera que a la larga, las “islas de eficiencia” dentro de la entidad pasen a ser archipiélagos.

- La priorización sobre dónde y cómo se implementará la reforma, tiene que ver, una vez más, con la gestión integral, es decir, no vale mejorar los procedimientos logísticos en ciertas áreas si el personal no ha sido capacitado, si el sistema financiero se mantiene rudimentario, etc. A su vez, se requiere que la Alta Dirección priorice los objetivos institucionales en el año para enfocar la mejora de las compras, en las áreas que requieren el mayor número de insumos o insumos críticos.
- Ninguna reforma requiere un cambio radical de la forma en la que se realizan las cosas. Es decir, no es necesario el cambio de la normatividad vigente en el sistema, ya que el cambio de reglas sobre las cuales se administran los recursos requiere tiempo para implementar los nuevos lineamientos (como nuevos sistemas informáticos) y aprender a utilizarlos y lidiar con ellos. Es posible mejorar los procesos dentro del marco normativo vigente, por medio de incentivos que promuevan el aprovechamiento de los espacios de gestión, como lo demuestran los casos de éxito antes mencionados.

- Es vital entender a cada una de las reformas de gestión operativa, como una reforma integral, ya que si se tiene un buen sistema logístico, es necesario un buen capital humano que lo maneje, procesos económico-financieros proclives, simplificación administrativa, sistemas de información, mejora del marco legal (principalmente para la resolución de conflictos en la gestión), la cultura organizacional en el sector público y buenos mecanismos de control y sanciones. No se puede entender la reforma de la gestión de las contrataciones como la “fórmula mágica”, ya que muchas entidades son capaces de implementar mejoras, pero otras no. A continuación, el ejemplo de algunos casos:

#### Casos en los que no es posible implementar reformas

- Entidades con insuficientes recursos económicos para invertir en la mejora de procesos, capacitaciones o aumento del personal del OEC.
- Entidades que cuentan con personal bajo el régimen laboral público, gozando de estabilidad absoluta en el puesto y ausencia de incentivos para la mejora (ya que la mejora no implica ni ascenso en la carrera ni otorgamiento de bonos).

#### Casos en los que es posible implementar reformas:

Entidades que cuentan con personal bajo el régimen laboral privado, con incentivo hacia la mejora del desempeño por la posibilidad de ascenso u otorgamiento de bonos.

- Entidades que cuentan con personal bajo el régimen laboral CAS, quienes deben evidenciar alto desempeño para la renovación de su contrato, pero

con altas posibilidades de “moverse” hacia otras organizaciones que le brinden un mejor.

- Si bien la presente investigación analiza a los beneficiados por la reforma, es necesario identificar que también existirán actores involucrados en la reforma que se sentirán afectados por la reforma y/o personas de las cuales se requiere su apoyo pero no ganarán beneficios de manera automática. En el primer caso, se requiere concientizar a los afectados sobre los beneficios de la reforma y acordar con ellos sobre la gradualidad en la que se implementará, ya que la principal aversión que existe al cambio se debe al desconocimiento de los nuevos procesos que se implementarán. En el segundo caso, las personas de las cuales se requiere su apoyo pero no percibirán que ganarán beneficios de manera directa son la alta dirección, ya que ellos aprobarán una serie de instrumentos que permitan iniciar la reforma y dotarán de recursos a la misma, pero, al ser la compra una tarea administrativa, los beneficios de la misma no son visibles ni para ellos ni para la población a la que se debe. Por ello, es importante enmarcar la reforma de las compras pública como una reforma integral de los procesos administrativos que permitirán a la esfera política “hacer realidad” sus promesas en menos tiempo y con la cantidad necesaria de recursos (financieros, materiales y humanos). Ello permitirá que no todos los actores apoyen la reforma, pero sí que permitan que la reforma se implemente.

## Bibliografía

ALVARADO, Karina. *Compras Estatales*. Lima: Tinco, 2008.

CASTILLO, José. *Sistema Gubernamental de Abastecimiento*. Lima: Centro de Estudios Gubernamentales, 2005.

GOVERNA S.A.C./Fondo Minero Antamina. “*Roles y Responsabilidades de los Actores Involucrados en el Seguimiento de Ejecución Contractual desde una Perspectiva Administrativa*”. Consulta: 13 de julio de 2010.

<[http://www.governa.com.pe/pfi/c/c2\\_1-2.pdf](http://www.governa.com.pe/pfi/c/c2_1-2.pdf)>

LONGO, Francisco. *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Madrid: Ediciones Paidós América, 2004.

MEDINA, Alejandro. *Gestión por procesos y creación de valor público*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2005.

MUNCH, Lourdes. *Gestión organizacional, enfoques y proceso administrativo*. México: Pearson Education, 2010.

OCDE. “*Perú: Reporte de Evaluación del Sistema de Adquisiciones en el país*”. Consulta: 30 de agosto de 2010.

<[\[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/07/26/000011823\\\_20070726130629/Rendered/PDF/35068.pdf\]\(http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/07/26/000011823\_20070726130629/Rendered/PDF/35068.pdf\)>](http://www-</a></p></div><div data-bbox=)

OCDE. “*Integrity in Public Procurement – Good practice from A to Z*”. Consulta: 24 de febrero de 2011.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/45/44/38947794.pdf>>

OSCE. “*Reporte Anual de Contrataciones Públicas 2010*”. Consulta: 20 de abril de 2011.

<<http://www.osce.gob.pe/userfiles/archivos/Reporte%20Anual%20de%20Contrataciones%202010%20-%20preliminar.pdf>>

OSCE. “*Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano*”. Consulta: 25 de agosto de 2010.

<<http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/Plan%20Estrategico.pdf>>

RETAMOZO, Alberto. *Contrataciones y adquisiciones del Estado y normas de control*. Lima: Jurista Editores, 2007.

ROBBINS, Stephen et al. *Fundamentos de Administración*. México: Pearson Education, 2009.

SERVIR. “*Diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones de sistema administrativo de abastecimiento- Informe Final*”. Consulta: 23 de marzo de 2011.

<<http://www.diagnostico-capacidades.gob.pe/comprasfiles/resultadosCOMPRAS.pdf>>

SORET, Ignacio. *Logística y operaciones en la empresa*. Madrid: ESIC, 2010.

TREJO, Alejandro et al. *Manual del Funcionario Público*. Lima: Tinco, 2010.

### ANEXO 1: Metodología de investigación

La presente investigación se inicia en el curso de “Seminario de Investigación” con la en marzo de 2010 a cargo Neride Sotomarino. Dicha aproximación permitió definir el tema de investigación (las compras públicas), los principales problemas y las apreciaciones de una serie de especialistas en el rubro como Lilian Lopez y Maria Inés Celle.

De esta manera, se sistematizan las reuniones realizadas con las expertas, se realizan una serie de reuniones y se elaboran una serie de documentos que permiten problematizar los problemas identificados y las soluciones iniciales a los problemas abordados, a partir de casos de éxito y bibliografía especializada.

A partir del mes de agosto del mismo año (2010) se inicia la segunda etapa de investigación en el curso “Asesoría de Tesis” a cargo de la profesora Mayen Ugarte. Dicha etapa tiene tres momentos cruciales:

- Primer momento: identificación del objetivo de la investigación, problemas y soluciones preliminares (equivalentes a objetivos e hipótesis de investigación), así como el diseño de los instrumentos de recojo de información. Para ello, se elaboró una matriz que permitió unir los problemas de investigación con preguntas a realizar a los expertos, como se aprecia a continuación:

Tarea de la Gestión	Tema	Conceptualización	Hipótesis	Variables de análisis	Preguntas
Planificación	Poco uso de información histórica de la entidad	Para comprar no se tiene en cuenta las compras que siempre se realizan, qué compras son prioritarias todos los años y cuales se caen de manera frecuente (al menos 3 años)	Si conoces el recorrido histórico de la gestión de las compras, aprenderás de los errores y la eficacia será mayor	Compras que siempre se realizan	¿Ha identificado las compras que serán siempre necesarias para el funcionamiento de la entidad? ¿Qué porcentaje representan del total de compras estimadas? ¿Qué otras compras se realizan de manera frecuente? ¿Se ha sistematizado sus procesos de selección?
				Compras prioritarias POI	¿Conoce que compras son prioritarias para el cumplimiento POI? ¿Se han adjudicado en los últimos 3 años? ¿En el tiempo pactado? ¿Fue satisfactoria para la unidad ejecutora? ¿Por qué?
				Compras que se han caído en los últimos 2 años	¿Conoce que compras se han caído en los últimos 3 años? ¿Conoce las principales razones? ¿Qué medidas tomo al respecto?

					<p>Dinámica del mercado</p> <p>¿Conoce a los proveedores grandes, medios o pequeños para las principales compras que realiza?</p>
					<p>Relación con los proveedores</p> <p>¿Ha dialogado con ellos antes de los procesos de selección? ¿Ha identificado qué factores influyen en la rapidez de la adjudicación? ¿Y qué factores demoran? ¿Conoce que aspectos son atractivos para que los postores ingresen en los procesos de selección?</p>
					<p>Calidad y cantidad existente de b/s en el mercado</p> <p>Los postores elegidos, son los mejores? ¿Le han funcionado? ¿en qué caso? ¿Identifica sistemáticamente los mejores postores?</p>
					<p>nivel de satisfacción da de las áreas solicitantes</p> <p>¿Cuáles son las principales variables que toma en cuenta para la formulación del PAC (inicia por compras grandes, chiquitas, prioritarias, las compras de siempre?) Luego de las compras, ¿Ha evaluado la satisfacción de las unidades solicitantes en cuanto a satisfacción, tiempo, calidad? ¿Se ha tomado en cuenta alguna enseñanza de dicha evaluación para la gestión de las compras?</p>
Organización	Ausencia de coordinación con las entidades usuarias	Los actores involucrados en las compras no conocen el rol que tienen en el proceso, la importancia de su participación para buenas compras, no tiene motivaciones para participar porque	Si las entidades usuarias conocieran su rol en los procesos de contrataciones y se encontrarán motivados a participar, los niveles de coordinación con las	Conocimiento de la importancia del rol de las áreas usuarias	<p>Sobre la coordinación con las áreas usuarias, ¿Ha identificado las áreas con las que se coordina con más frecuencia los procesos de adjudicación? ¿Cuáles son? ¿Ha identificado qué entidades son las que invierten más tiempo en todo el proceso? ¿Cuáles son?</p>



		no lo dice su job-description y los indicadores de su área no miden el tiempo/recursos que invierte en los procesos de selección	entidades usuarias mejorarían y su satisfacción también.	No existe motivación de su participación	¿Ha identificado qué factores inciden en la participación de las áreas usuarias en el proceso de selección? Cuando las entidades usuarias no participan, ¿que otros mecanismos utiliza para tomar sus intereses en las compras? ¿Se han replicado en el tiempo? ¿De qué depende que participen unos y otros? siempre ha sido así?
	Poca sistematización del trabajo	No existen mínimos flujogramas o procesos definidos dentro de la entidad, más que los definidos por la norma. Ello, al final del día, hace que se dé énfasis en lo "nominal" y no se aprovechen espacios para gestionar los procesos	Si los procesos de gestión vinculados a las compras no normados fueran identificados y sistematizados, las compras se realizarían más rápido y con menos espacios de error	Énfasis en lo nominal	¿Qué pasos sigue para realizar las compras? ¿Qué factores influyen en seguir pasos diferentes para los procesos de selección? ¿qué factores se modifican? ¿Se ha sistematizado?
Aprovechamiento de los espacios de gestión (estudios de mercado y monitoreo)				¿Quién se encarga de realizar o dirigir los estudios de mercado? ¿Cómo lo realizan? ¿Incluyen a otras áreas? ¿ello se ha sistematizado? (es decir, hay papel, un gráfico, un flujo mínimo?) ¿Se han organizado para monitorear las compras luego de ser adjudicadas? Si la respuesta es positiva ¿de qué manera?. Si es no ¿por qué?	
Organización del proceso				Durante el proceso, ¿se realizan ajustes internos? ¿Son frecuentes? ¿Se ha sistematizado?	
Dirección	Poco conocimiento de su importancia catalizadora	Es muy común que el área de compras no tenga en cuenta la importancia de sus funciones en el logro de objetivos organizacionales y la necesidad de negociar con las altas esferas sobre su importancia al momento de formular	Si el área de compras fuera consciente de su importancia para el cumplimiento de objetivos organizacionales y la capacidad de negociación con las altas esferas, la contribución hacia la eficacia organizacional	Concientización de su importancia	Del 1 al 5, ¿Qué funciones considera de mayor importancia?: Alineación de compras con metas estratégicas POI, Estudio de Mercado, coordinación con áreas usuarias, elaboración de bases, ejecución de los procesos de selección, monitoreo y evaluación de las contrataciones. Si usted contratara un director de compras/logística, ¿Qué

		tareas/acciones	sería mayor		competencias/habilidades tendría en cuenta?
				Negociación con altas esferas	¿Con qué frecuencia se reúne con la alta dirección? ¿Sobre qué aspectos dialogar? ¿Alguna de sus acciones fueron frenadas por las altas esferas? Si la respuesta es positiva, ¿Cuáles? ¿Qué hizo al respecto? Del 1 al 5, ¿Cuánto apoyo considera que posee por parte de la alta gerencia para la resolución de conflictos?
Control	Poco uso de los indicadores de desempeño	Se estipulan indicadores en el POI pero se cumplen por obligación, no se toman en cuenta las realidades ni se mejoran	Si los indicadores atendieran a la realidad institucional y se ajustaran a ello, la gestión de las compras tendrían la capacidad de medirse	Atención a la realidad	¿Qué hacen con la información de las compras? ¿Analizan las causas de las caídas de las compras? ¿Toman en cuenta los errores para las siguientes compras? ¿Cómo formula las metas del siguiente año? ¿Se tiene en cuenta la eficacia del año anterior? ¿Posee líneas de base?
	Bajo control de brechas de conocimiento	Debido al desorden laboral existente, la capacitación del OEC es casi nula y tampoco se tiene en cuenta las necesidades reales para enfocar las capacitaciones ni se incentiva la participación en las capacitaciones ni su aplicación	Si las capacitaciones atendieran a las brechas de conocimiento existentes en las entidades y se incentivara su participación y aplicación del conocimiento en la OEC, los conocimientos (valga la	Mejora/ajuste de indicadores	¿Con que frecuencia se revisan/modifican las metas del POI? ¿En que aspectos?
				Existencia de capacitaciones	Dentro de las capacitaciones que ofrece la entidad, ¿Se han realizado compras vinculadas a la gestión del gasto/compras? ¿Con que frecuencia? ¿Ha asistido a capacitaciones vinculadas las compras fuera de las ofrecidas a la entidad? ¿Con qué frecuencia? ¿Conoce qué otras personas participan en ella?

		en su quehacer diario	redundancia) disponibles sobre la gestión de compra aumentarían	Conocimiento de brechas de conocimiento	Para su elaboración, ¿Se tiene en cuenta los conocimientos faltantes en los servidores?
--	--	-----------------------	---	---	---

- Segundo momento: elaboración de una serie de entrevistas a 8 compradores con experiencias en compras públicas y una especialista en compras del sector privado. Se entrevistaron a las siguientes personas:
  - i. María Inés Celle (Governa)
  - ii. Lilian Lopez (PARSALUD)
  - iii. María Elena Sanchez (Ministerio de Defensa)
  - iv. Jorge Perleche (Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR)
  - v. Mery Gambiani (Ministerio de la Producción - PRODUCE)
  - vi. Luis Huilca (Ministerio de Energía y Minas-MINEM)
  - vii. Sofia Pitcouscy (Ministerio de Relaciones Exteriores - MRREE)
  - viii. Luis Augusto Alarcón (Proviás Nacional)
  - ix. Clemencia Barreto (Corporación Pesquera Inca - COPEINCA)
- Tercer momento: sistematización de los hallazgos obtenidos de los compradores del sector público y privado, contrastación con los problemas o hipótesis iniciales, marco teórico y legal existente

A partir de ambas etapas, la investigación culmina con la elaboración del documento final que es presentado en esta ocasión.

## ANEXO 2: Instrumentos de recojo de información

A continuación se presentan las preguntas utilizadas para realizar las entrevistas. Se realizaron entrevistas semi estructuradas, es decir, no sé cubrieron la totalidad de las preguntas dentro de la entrevista, pero sí aquellos espacios en los que el entrevistado demostraba mayor interés y experiencia.

### GUIA DE ENTREVISTA

1. ¿Podrías narrarme cual ha sido tu experiencia por el Estado? ¿En cuántas entidades te has dedicado a las compras?

#### Proceso

2. Normalmente, ¿Qué pasos sigue para realizar las compras?
3. ¿Qué factores influyen en seguir pasos diferentes para los procesos de selección? (casos, sistematización)
4. ¿Qué factores influyen en la **rapidez** de la adjudicación? ¿Y qué factores demoran?  
Casos
5. ¿Cómo se realizan los estudios de mercado? (ver quien lo hace, quienes participan y si se ha sistematizado)
6. ¿Considera importante el monitoreo posterior a la adjudicación de las compras?
  - a. Si la respuesta es positiva ¿de qué manera la realizas?
  - b. Si la respuesta es negativa, ¿por qué?

#### Sobre la coordinación con las áreas usuarias

7. ¿Cómo se coordinan las compras con los usuarios?
8. ¿Qué aspecto consideras clave para que cooperen contigo?
9. Cuando las entidades usuarias no participan, ¿que otros mecanismos utiliza para tomar sus intereses en las compras?
10. ¿Conoce el grado de satisfacción del área usuaria con las compras ejecutadas? Si la respuesta es positiva ¿Cómo la mide y con qué frecuencia?
11. ¿Se ha tomado en cuenta alguna enseñanza de dicha evaluación para la gestión de las compras? Si la respuesta es positiva, ¿Cuáles?

#### Sobre la coordinación con la alta dirección

12. ¿Con qué frecuencia se reúne con la alta dirección?
13. ¿Sobre qué aspectos dialoga?
14. ¿Qué Qué aspectos son más difíciles de coordinar con las altas esferas? ¿Y qué hiciste al respecto?
15. Del 1 al 5, ¿Cuánto apoyo considera que posee por parte de la alta gerencia para ello?

#### Luego de la adjudicación de la compra

16. Sobre la información y experiencias recabadas de las compras, ¿sistematiza o almacena la data? (ver frecuencia )
17. ¿Toman en cuenta los errores para las siguientes compras? (incluye en el POI, donde las

utiliza)

### **Sobre la capacitación recibida**

18. ¿Se han realizado capacitaciones vinculadas a la gestión del gasto/compras? Si la respuesta es positiva, (ver frecuencia, atención a brechas, financiamiento)

### **Comentarios finales**

19. Si usted contratara un director de compras/logística, ¿Qué competencias/habilidades tendría en cuenta?
20. De tu labor, que factores consideras que generan mayor valor a la entidad?
21. ¿Qué factores generan calidad?



ANEXO 3: Resumen de los principales hallazgos durante el trabajo de campo

Procesos de gestión	Jorge Perleche – SERVIR	María Inés Celle - Governa /Lilian López - PARSALUD	María Elena Sánchez - Ministerio de Defensa	Mery Gambini - PRODUCE	Luis Alarcón - PROVIAS	Luis Huilca-MINEM	Sofía Pitcousky - Ministerio de Relaciones Exteriores
Aspectos generales	Ingreso a la gestión logística en el sector privado (empresas grandes). Tiene 10 años de experiencia en el sector público relacionado a los sistemas administrativos y las compras públicas	Parte del equipo de consultores del BID (MESEP - Educación). Encargada de licitaciones grandes.			Dentro de sus primeros cargos gerenciales ha sido Jefe de asesoría jurídica. Desde ahí se acerca a los contratos grandes del Estado en el Gob.. Regional de Loreto; luego en el Ministerio de la Presidencia; OSCE; Ministerio Público. Experiencia en el sector público: 14 años	Ingeniero informático. Experiencia en compras de gobiernos locales, pero grande. Experiencia en el sector público: 10-15 años	Administradora. 12 años de experiencia en el sector público. Manejo del sistema de compras públicas en el Perú y el uso del sistema alternativo utilizado por el servicio diplomático en el exterior.

<p>Planificación</p>	<p>Problemas: los actos preparatorios no están adecuadamente articulados, porque aún se pueden direccionar las compras.</p>	<p>Recomendaciones: (i) Se tienen compras usuales, inusuales, complejas y no complejas. Las usuales deberían hacerse al inicio y de manera automática. Las complejas son relacionadas a inversión, lo recomendable es separarlo por rubros, cuales con más complejos, cuales dan mayor importancia política, cuál es más sensible para los objetivos de la entidad. Ojo también saber medirte, porque tus compromisos son importantísimo s. (ii) Hacer un buen TDR es importantísimo , porque es una forma de sistematizar tus estudios de mercado (iii) Si no conoces el mercado, busca alguien que lo conozca mejor que tu. No todos tenemos que saber todo, pero sí saber quien sabe más que tu, eso falta. Incluso sistematizarlo</p>	<p>Recomendaciones: (i) Es necesario obtener información sobre todos los elementos que intervienes; proveedor, competencia, mercado; otros compradores y los usuarios. En compras internacionales el entorno externo (principalment e financiero) (ii) Clave, si obstruyes un buen ofertante compras mal, compras caro, lo que no quieres (iii) Análisis de mercado: Vacío, concentrado; luego rango de presupuesto, donde puedo comprar</p>	<p>Recomendaciones: (i) el área usuaria debe especificar la necesidad; es el estudio de mercado el momento en que el OEC define el monto, que te define qué proceso seguir; otorgas la buena pro al momento en que da la mejor alternativa y firmas el contrato. (ii) No está normado al todo, pero sí ciertas pautas: diversas fuentes de información, principios de la norma (tener en cuenta la calidad, pluridad de postores). Cada entidad norma el procedimiento, sino sería un caos.</p>	<p>Problemas: (i) cada entidad tiene objetivos estratégicos, sustentado en los documentos de gestión. El gran problema es que los responsables, en el momento que se les solicita qué necesitan, no revisan objetivos estratégicos. Hacen copy-paste de lo que pidieron el año pasado. (ii) Tener los mismos proveedores hace que el logístico se malacostumbre a no buscar nuevas oportunidades en el mercado. Cuando no, es bueno porque tienes argumentos para mejorar precio, calidad. Oye, en el mercado hay cosas mejores, ojo.</p>	<p>Recomendaciones: (i) Se compran los bienes de toda la vida, combustibles, pocas consultorias: Buscar lo que realmente necesita la entidad, y no cosas exageradas. (ii) Salir al mercado y ver si realmente existe en nuestro mercado. Existen bienes especiales, no venden en el mercado y necesitan ser importados. Ver todo ese tiempo y costos. Incluso lo que decides acá cambia el esquema de toda tu compra (iii) Puedes ver otros TDRs, otras entidades (iv) Detrás de un buen TDR está un buen estudio de mercado. Consultar páginas amarillas, OJO cuidado con pequeñas empresas, están en cantidad son buenas, pero la calidad y legalidad puede dañar tu compra. Se requieren empresas de prestigio, solo en el estudio. En el concurso que postule cualquiera</p>	<p>Problemas: (i) las áreas usuarias solicitan los mismos insumos que el año anterior y las compras más importantes o prioritarias las solicitan con mucho menos tiempo (ii) la mayoría de entidades públicas no conoce la oferta existente, debido a que el OEC no estudia el mercado con tiempo y no sistematiza la información de cada estudio de mercado realizado</p>
----------------------	---	---	--	---	---	--	--



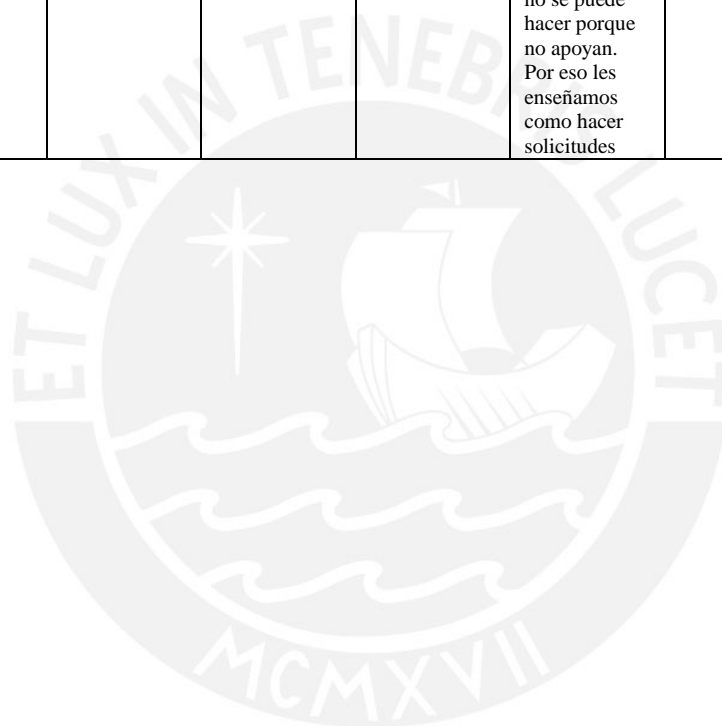
	<p>Soluciones: Articulación entre los objetivos organizacionales y lo que es necesario comprar. Las herramientas de tecnologías e información podrían ayudar, e-sourcing (procesos cerrados pero abiertos)</p>				<p>Recomendaciones: (i) Si el cuadro de necesidades está bien desarrollado y se respetan plazos, ayuda mucho al logístico y permite armar la información debidamente confrontado con la realidad. Si no se hace, no hay análisis ni del mercado, ni de precios históricos, catálogos, valores referenciales (ii) perfeccionamiento de TDRs</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--



<b>Procesos de gestión</b>	<b>Jorge Perleche – SERVIR</b>	<b>María Inés Celle - Governa /Lilian López - PARSALUD</b>	<b>María Elena Sánchez - Ministerio de Defensa</b>	<b>Mery Gambini - PRODUCE</b>	<b>Luis Alarcón - PROVIAS</b>	<b>Luis Huillca-MINEM</b>	<b>Sofía Pitcousky - Ministerio de Relaciones Exteriores</b>
----------------------------	--------------------------------	--	--	-------------------------------	-------------------------------	---------------------------	--

<p><b>Organización</b></p>	<p>Problemas: (i) Para apelar, se debe pagar 3% como tasa, ¿si no le da la razón al proveedor? La entidad se queda con el dinero, disuasivo (ii) Siempre hay disuasión entre lo que quiere el área usuaria y el tiempo en el que lo necesita y lo que realmente toma realizar compras. DIVORCIO (iii) En el sector privado, es necesario un plan de ventas que articula lo que quiero vender y todo lo que necesito para vender. En el sector público, te indican lo que realmente necesitan en el momento crítico, no te dan tiempo. Por lo tanto, hago artificios, compro más caro, no necesariament e lo mejor, etc.</p>	<p>Problemas: (i) La típica excusa es que logística tiene el problema, pero sin TDRs de las áreas usuarias no se pueden comprar</p>	<p>Problemas: Se piensa que las compras salen automáticamente</p>	<p>Recomendaciones: Normalmente están prestos a colaborar, porque es lo que quieren, pero normalmente no saben como ayudarte, lo técnico, si lo que quieren existe en el mercado. Para ello, se pide en cada usuario un coordinador logístico, al que tienes que capacitar tanto en la norma como los procedimientos logísticos interno</p>	<p>Problemas: (i) Si los clientes internos de las áreas de abastecimiento o no realizan adecuadamente sus pedidos, se generan demoras, atrasos y se complica el proceso logístico (ii) Normalmente los clientes más críticos son los de línea, piden cuando la necesidad ya es preeminente. Falta poner orden.</p>	<p>Problemas: Normalmente las áreas usuarias no piden ayuda en la programación de los insumos que requieren, piensan que lo hacen bien</p>	<p>Problemas: (I) la organización se enfoca en el cumplimiento de los requisitos normativos y no se adecuan a las realidades institucionales, es decir no existen procedimientos específicos para, por ejemplo, realizar ADP bajo los mismos procedimientos dentro de una entidad, y en la práctica se da que dos procesos de selección dentro de una entidad pueden ser diferentes.</p>
	<p>Recomendaciones: (i) el valor referencial debería incluir el costo de adquisición y luego de la vida útil (ii) Actualmente la entidad en la que labora está realizando un análisis de riesgos sobre el soporte administrativo necesario para ejecutar sus tareas y</p>	<p>Recomendaciones: (i) Tener en cuenta el tiempo de evaluación, preparaciones, etc. (ii) Látigo. Si no te dan requerimientos, presionar (iii) Coordinación también con presupuesto, planeamiento, asesoría jurídica, etc. Normalmente estamos debajo de la</p>	<p>Recomendaciones: (I) Cuando tu compra es buena, tiene nada de sanciones. Por ello, bases buenas, conocer mejor el mercado, los postores, sus dinámicas (ii) El área técnica define los TDRs, dentro de cada unidad orgánica. Como controlarlos?</p>		<p>Recomendaciones: (i) Reuniones con los encargados de las áreas usuarias para enseñarles como hacer sus pedidos. Si los dejamos solos, no se mueven. Se requiere varias reuniones para que hagan bien sus pedidos. La idea es poder atenderlos, y</p>	<p>Recomendaciones: (I) Reuniones, entrevistas, leer los TDRs, qué necesitas, para q, por cuanto tiempo, en qué oportunidad lo necesitas. (ii) Apoyo para la determinación de necesidades como para el estudio de los TDRs (lii) Devolver los</p>	<p>Recomendaciones: Sistematizar procesos y establecer mecanismos de participación entre el OEC y las áreas usuarias</p>

	capacitaciones al área usuaria sobre el proceso logístico	OGA, tenemos importancia terrible pero estamos debajo. Los jerárquicos entonces no te llaman a las reuniones, no te dan bola. SOLUCION, hacerte súper eficiente	estableciendo los términos de calidad que deben cubrir los estudio de Mercado		necesito que me pidan bien. El trayecto más largo es desde que se inicia el pedido hasta la convocatoria. El perfeccionamiento de los TDRs, estudio de mercado, precios históricos demoran demasiado, normalmente no se puede hacer porque no apoyan. Por eso les enseñamos como hacer solicitudes	documentos con las observaciones pertinentes.	
--	---	---	---	--	--	---	--



<b>Procesos de gestión</b>	<b>Jorge Perleche – SERVIR</b>	<b>María Inés Celle - Governa /Lilian López - PARSALUD</b>	<b>María Elena Sánchez - Ministerio de Defensa</b>	<b>Mery Gambini - PRODUCE</b>	<b>Luis Alarcón - PROVIAS</b>	<b>Luis Huillca - MINE M</b>	<b>Sofía Pitcousky - Ministerio de Relaciones Exteriores</b>
----------------------------	--------------------------------	--	--	-------------------------------	-------------------------------	------------------------------	--

<p><b>Dirección</b></p>	<p>Recomendaciones: se requiere que el director de compras sepa comunicar sus ideas; Pro actividad, debe buscar qué es lo que va a pasar; Visión de futuro; Ver escenarios y alternativas; Minuciosidad, si un área usuaria te pide en una fecha y fallas, nunca más te va a volver a creer; integridad</p>	<p>Se requiere un director de compras con las siguientes habilidades : Autocrítica ; Mostrar que sabes lo que estás haciendo y que estas haciéndolo bien; Orden y organización; Capacidad propositiva y analítica; Conocimiento de inglés y sistemas informáticos; El equipo debe trabajar en base a la confianza, cuando hay errores, todos deben asumirlo y solucionarlo</p>	<p>Se requiere un director de compras con las siguientes características: Rapidez; busque resolver problemas y no comprarlos; minuciosidad; Llegue temprano</p>	<p>habilidades requeridas: Conocimiento de la normativa y conocimientos técnicos (abastecimiento); Busque resolver conflictos; Conocimiento mínimo de leyes; NO DEBERIA SER PACIENTE. Debe ser dinámico, los procesos no te esperan</p>			
-------------------------	---	--	---	---	--	--	--

<p>Procesos de gestión</p>	<p>Jorge Perleche – SERVIR</p>	<p>María Inés Celle - Governana /Lilian López - PARSALUD</p>	<p>María Elena Sánchez - Ministerio de Defensa</p>	<p>Mery Gambini - PRODUCE</p>	<p>Luis Alarcón - PROVIAS</p>	<p>Luis Huillca - MINE M</p>	<p>Sofía Pitcousky - Ministerio de Relaciones Exteriores</p>
----------------------------	--------------------------------	--	--	-------------------------------	-------------------------------	------------------------------	--

<p><b>Contr ol</b></p>	<p>Problemas: Un proveedor puede entregarte productos que tu decides si es o no la calidad real deseada, legalmente sí pero en la realidad no</p>	<p>Recomendaciones: (i) los mecanismos de control deberían estar incluidos en el PAC (ii) Debo medirme para saber si puedo hacer compras de mayor envergadura o si se debe dejar de comprar una insumo frente a otro prioritario</p>	<p>Recomendaciones: medir compras de manera aleatoria, los más grandes</p>	<p>Recomendaciones: Para efectuar los pagos, el área usuaria monitorea si es conforme o no lo que han solicitado y logística paga. Logística asume que lo que se ha comprado es lo que se requería.</p>	<p>Recomendaciones: (i) Enseñamos como hacer su monitoreo y como medirse a las áreas usuarias. (ii) Tienen estudios a fin de años, balances sobre la satisfacción con las áreas usuarias (iii) Primer indicador: nivel de ejecución del PAC, muestra la capacidad de atender los pedidos, y en qué oportunidad los pedidos han sido atendidos. Sale el Plan anual, pido que me den sus cuadros de necesidades y las prioricen y afinen. La capacidad de su equipo la mide por la capacidad de atención de pedidos, los que no están en el PAC que resultan siendo la mayoría lamentablemente</p>		<p>Recomendaciones: Es necesario identificar qué priorizan las áreas usuarias para que el OEC agilice dichos procesos y, así, incentive la participación del área usuaria en los demás procesos.</p>
	<p>Recomendaciones: Realizar seguimiento de la conformidad de entrega de acuerdo a los plazos que entrega, y de acuerdo al informe técnico de la obra realizada y conformidad del servicio</p>						

Procesos de gestión	<b>Jorge Perleche – SERVIR</b>	<b>María Inés Celle - Governa /Lilian López - PARSALUD</b>	<b>María Elena Sánchez - Ministerio de Defensa</b>	<b>Mery Gambini - PRODUCTE</b>	<b>Luis Alarcón - PROVIAS</b>	<b>Luis Huillca-MINEM</b>	<b>Sofía Pitcousk y - Ministerio de Relaciones Exteriores</b>
Factores que generan mayor valor en el proceso	buscar obtener mayor valor por el dinero invertido	Conocer lo operativo para ir a lo estratégico, no tener paradigmas. Ojo es un proceso	Para comenzar una compra, se determina la real necesidad desde el área técnica competente, se definen los TDRs lo más detallados posibles, luego un estudio de mercado, proceso de contratación de acuerdo al bien y entrega del bien y servicio	Características técnicas bien definidas y consensuadas, viendo el entorno real. Si no, te queda el proceso desierto o no tienes lo que el usuario realmente necesita.	Comprar con la debida anticipación y las especificaciones técnicas y económicas deben ser atractivas para los proveedores	Identificar bienes estandarizados, que puedo comprar en cantidad y comprarlos al inicio.	
	Logística debe ser el soporte bajo el cual las entidades cumplan sus objetivos, al menor costo posible y en la calidad requerida o mejor	Somos un instrumento de desarrollo, es cierto, nosotros hacemos cambios, todo el presupuesto pasa por tu mano, haces la diferencias ritmos, resultados cumplidos. Esta en tu cancha que llegue en la calidad y cantidad adecuada	Que todos estén de acuerdo en el producto, características; apoyo de la alta dirección	Muchos proveedores no responden los estudios de mercado, y te dan valores desfasados o simplemente no te dan. Tienes que tratarlos bien, buenas relaciones, saber decir las cosas	Buena relación con la alta dirección para implementar mejoras, hacer que te respalden para presionar que te ayuden en tus procesos	NO AYUDAN: malos TDRs, o que la necesidad no llegue a tiempo, tanto en logística como en el comité especial	

	no hay reglas para todos los productos, permite aprovechar experiencia adquirida, nuevos sistemas logísticos (best place tú buy, market place)	Cuestionarte lo que haces, más allá de la norma. Ojo y conocer tu negocio, el entorno, reglas de juego, como compran mejor afuera	Los grandes procesos los cuelga en internet, transparencia en los procesos internos con toda la OGA	Logística da todos los insumos para la entidad. Sin logística, no existieran recursos para funcionar y no se podrían realizar las actividades	Para cumplir los objetivos, necesitas recursos económicos, pero para comprar insumos, licitaciones. Cuanto más sólido sea el equipo logístico, van a poder atender mejor a los usuarios		
	la compra pública no es estratégico en las entidades	Soluciones a la realidad institucional, respetando el marco normativo	Mucha calidad debe haber en bases, muy técnicas, coberturas, revisar los posibles errores		Todo va de la mano con los usuarios		
Recomendaciones	Mayor uso intensivo de las herramientas electrónicas, para el estudio de mercado y determinación de necesidades, para enriquecer lo que voy a comprar y no solo cumplir con lo legal	El día a día te come y no puedes mirar experiencias exitosas, buenas prácticas, conocer mejor el mercado en el que compras, porque cada sector tiene lo suyo, pero la metodología debería ser igual. La acreditación debe ser metodología que conocimiento del sector	Recursos informáticos y técnicos para poder hacer su trabajo. Base de precios, directorio de proveedores, contactos con buenos proveedores, compradores	No se priorizan las compras, el POI y las áreas usuarias guían qué compras realizar	Verla como más estratégica en la organización; es muy importante enseñar lo que sabes	Leer un montón de normas	



	Debida articulación entre el planeamiento y las compras necesarias	Nunca atrasarte en un acto público, respeto a los proveedores, son quienes también te ven afuera	Capacitación continua sobre ley de contrataciones, sistema de control. Todas por otras entidades	Necesario: capacitaciones más puntuales, solo se capacita sobre la normativa por parte del OSCE. Ven interesante que SERVIR ayude a identificar brechas, pero preguntas más complejas	Los procesos desiertos se presentan principalmente en los no planificados, en los que no se hacen buenos estudios de mercado y porque la vaya (TDRs) estaban altos, no se tenía en cuenta el mercado real. Cuando no quieren hacerte caso, se caen	Las municipalidades son más dinámicas que los ministerios, sus autonomías permite utilizar mejor los recursos, administrarse. Pueden cambiar el destino de los recursos. OJO pero tener cuidado, si eso no quita objetivos importantes. Más cargado	
	mayor aprovechamiento relaciones proveedor-empresa	Tomarte el tiempo para conocer como funciona la organización, reglas de juego, normativas, etc. y luego proponer cosas, cuestionarte			No permitir que los TDRs estén hechos adhoc, sino investigarlos y ver la realidad del mercado. Abrirla porque sino te quedas sin proveedores		
	cadena de suministros (todos los involucrados tienen un rol)	Un sistema que me permita sacar los documentos hechos, solo cambiar campos de productos, fechas (con notificaciones), montos con el presupuesto, alineación con compras pasadas de todas las entidades			Los especialistas no deben ser de confianza, sino confianza sobre el conocimiento del tema.		

	<p>En el sector privado puedo comprar en cualquier momento del año y puedo elegir a mis buenos proveedores, premiarlos, fidelizarlos, etc.</p>	<p>La gente cuida sus puestos, y cada vez que mejoran piensan que van a ser menos importantes, cuanta gente menos habrá en la organización</p>					
--	--	--	--	--	--	--	--

