



UNIVERSIDAD DE PIURA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

Estimación del efecto que tuvieron las recomendaciones del Indecopi, que se adaptaron a la ley de contrataciones del estado peruano, para fomentar la competencia entre postores

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de
Economista

Jorge Luis Gogny Núñez

**Revisor(es):
Mgtr. Harry Omar Patrón Torres**

Piura, febrero de 2021



A la memoria de mi padre Luis Armando Gogny Díaz, por su amor y apoyo incondicional, que junto a mi madre nos inculcaron tantos valores que me han formado a lo largo de mi vida personal y profesional y que me representan tanto hoy en día.





Resumen

El presente trabajo se enfoca en analizar la publicación emitida por el INDECOPI el 1 de setiembre de 2018, *“Recomendaciones normativas para fomentar la competencia en las contrataciones públicas”*, y de esta manera estimar el impacto que tuvieron estas recomendaciones en las licitaciones públicas del estado peruano, después de su implementación a la Ley de Contrataciones del Estado.

La metodología que se utilizó fue, en primer lugar, realizar una breve investigación de las contrataciones públicas en el Perú, la corrupción en el Perú, incluyendo algunos casos emblemáticos de colusión en licitaciones públicas, y las modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado, para después hacer un análisis descriptivo y comparativo de las recomendaciones del INDECOPI y de los beneficios obtenidos de las licitaciones públicas realizadas antes y después de su implementación en la Ley de Contrataciones, para este análisis se utilizó data real de contrataciones del estado retirada de la base de datos del SEACE comparando 5 licitaciones públicas en igualdad de condiciones salvo la fecha de su convocatoria, muestra 1 (2019) post recomendaciones y muestra 2 (2015-2016) pre recomendaciones.

Si bien estas recomendaciones promueven la competencia entre postores de una licitación pública, en otras palabras reducen los incentivos de colusión, dado que estos pactos elevan significativamente el nivel de precios de las contrataciones, podemos deducir que fomentando la competencia entre postores reduciremos significativamente los precios adjudicados; de la comparación realizada del ahorro-beneficio obtenido por las dos muestras el mayor fue el de la muestra 1 con un 24% y el de la muestra 2 con un 20% de ahorro-beneficio generado, por lo tanto el efecto que tuvieron las recomendaciones del INDECOPI en las licitaciones públicas en este muestreo es del 4%.

La implementación de estas recomendaciones, no solo al reglamento de contrataciones del estado peruano, sino también al reglamento de contrataciones de la entidades público-privadas, servirán de gran ayuda contra la corrupción en nuestro país, ante la evidencia mostrada en el presente documento, podemos concluir que el efecto más notorio de implementar estas recomendaciones del INDECOPI es la reducción de los precios adjudicados en las contrataciones públicas, generando ahorro en las entidades como consecuencia de generar competencia de cada licitación.



Tabla de contenido

Introducción.....	13
Capítulo 1 Informe de experiencia profesional del autor.....	15
1.1 Experiencia pre profesional.....	15
1.2 Experiencia profesional.....	15
1.3 Valoración de la experiencia pre profesional.....	18
1.4 Valoración de la experiencia profesional.....	19
Capítulo 2 Licitaciones públicas en el Perú.....	23
2.1 ¿Qué es una contratación pública?.....	23
2.2 Aspectos importantes.....	23
2.3 Modificaciones de la ley de contrataciones.....	23
2.4 Etapas de las licitaciones públicas.....	26
Capítulo 3 Las conspiraciones en licitación públicas en el Perú.....	29
3.1 Marco conceptual: la corrupción en el Perú.....	29
3.2 Casos emblemáticos de colusión en licitaciones públicas.....	30
3.2.1 Acuerdos de precios.....	30
3.2.2 Reparto de mercado o acuerdos de no competencia.....	31
3.2.3 Asociaciones colusorias.....	32
Capítulo 4 Recomendaciones por parte del Indecopi.....	33
4.1 Aspectos generales.....	33
4.2 Recomendaciones.....	33
4.2.1 La publicidad del valor referencial.....	33
4.2.2 El contacto entre competidores.....	34
4.2.3 Las declaraciones juradas.....	35
4.2.4 La inhabilitación por conductas anticompetitivas.....	35
4.2.5 Contacto y cooperación con el Indecopi.....	36
4.3 Análisis de las recomendaciones.....	36
4.3.1 Análisis descriptivo.....	36
4.3.2 Análisis comparativo.....	38
Conclusiones.....	43
Lista de referencias	45
Notas de pie de página.....	47



Lista de tablas

Tabla 1. Muestras de licitaciones tomadas del SEACE del año 2019.....	39
Tabla 2. Muestras de licitaciones tomadas del SEACE del año 2015 y 2016.....	40
Tabla 3. Ahorro-beneficio estimado de las licitaciones de los años 2015 -2016 (tabla 2).....	41
Tabla 4. Ahorro-beneficio estimado de las licitaciones del año 2019 (tabla 1).....	41





Lista de figuras

Figura 1. Organigrama del Área de Logística de CMAC PIURA.....	16
--	----





Introducción

Las contrataciones públicas son las actividades económicas más relevantes que lleve a cabo un gobierno, en el Perú representa algo más del 50% del gasto público total, un porcentaje más alto que en otros países de América Latina. Por ejemplo, en países como Brasil, Chile y México, la contratación pública no supera el 30% del gasto total. La contratación pública en el Perú como porcentaje del PIB, es cercana al 12%, similar al promedio de la OCDE¹. En América Latina, sólo Colombia tiene un mayor valor de contratación gubernamental en relación con el PIB, cerca del 13% en 2014 (OCDE, 2017). Por consiguiente podemos interpretar que las contrataciones públicas representa un impacto significativo y de manera trascendental a la economía y la sociedad.

Por si no fuera poco, podemos indicar que la contratación pública es la herramienta de gestión pública por excelencia, procurando realizar un manejo adecuado de los recursos públicos. Siendo así, se debe exigir la realización de una evaluación integral de las ofertas brindadas en el mercado y optar por la más beneficiosa en términos de costo, calidad y oportunidad.

Las autoridades del Perú han realizado importantes reformas al sistema de adquisiciones y contrataciones desde el año 2016, respecto a su marco legal, el Perú ha fortalecido su sistema con leyes y regulaciones mejoradas, las autoridades del estado peruano reformaron la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones Públicas, publicada por primera vez en julio de 2014 y vigente a partir de enero de 2016, 30 días después de la publicación de su reglamento. Esta ley abarca todas las actividades de contratación pública en el Perú (bienes, obras y servicios), incluidas las de empresas estatales, excepto Petroperú (artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado). Este nuevo marco legal permitió establecer una normatividad que maximizaría la rentabilidad de los recursos públicos invertidos y promovería la libre competencia.

Los objetivos principales a los que apuntan las nuevas modificaciones permitirán modernizar el sistema de contrataciones públicas del país, asegurando la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas del sistema, se pueden expresar de la siguiente manera: i. Simplificar los procesos de contratación pública, ii. Generar incentivos para crear una mayor competencia entre postores y iii. Incorporar herramientas que generen transparencia e integridad en las contrataciones públicas.

La corrupción es uno de los factores que frena el desarrollo, en primer lugar reduce la cantidad y calidad de las obras públicas, instaura la desconfianza en la ciudadanía y repercute negativamente en la calidad de las políticas públicas. Kaufmann (1997) nos indica que invertir en un país corrupto es 20% más costoso que en un país cuyos estándares de corrupción no son altos.

La Contraloría General de la República (CAN, 2016), nos indica que en el Perú, la corrupción es responsable de pérdidas que bordean los 10 mil millones de soles anuales, cifra que representa el 2% del PBI del país, por lo que podemos indicar, que la corrupción es un fenómeno que afecta a países en desarrollo en todas sus dimensiones, y en especial al Perú. Transparencia Internacional (2016) ha

posicionado al Perú en el puesto 101 (de 176 países) de corrupción mundial. Esto quiere decir que el Perú se encuentra entre los países más corruptos de América Latina.

Como parte importante del estudio del presente trabajo, es necesario analizar las siguientes recomendaciones a la Ley de Contrataciones del Estado Peruano, Ley N° 30225, ya que la finalidad de esta investigación es la de tratar de aproximar el efecto directo que tuvieron estas recomendaciones al intentar fomentar la competencia en las contrataciones públicas.

Con fecha 1 de setiembre de 2018, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, publicó en su página oficial las "Recomendaciones normativas para fomentar la competencia en las contrataciones públicas", las mismas que serán remitidas al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para que, en las próximas semanas de su publicación, se proceda a evaluar la posible modificación de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.



Capítulo 1 Informe de experiencia profesional del autor

1.1 Experiencia pre profesional

La experiencia pre profesional del autor se inició a mitad de su carrera en la facultad de Economía en la Universidad de Piura, aproximadamente en el año 2012, conociendo y experimentando cara a cara la atención personalizada a un cliente final en una cafetería de su ciudad², perteneciente a una cadena de cafeterías mundialmente reconocida “Starbucks”, como Barista para la empresa Lasino S.A., donde desempeñó funciones bajo la modalidad de Part Time por el periodo de dos (02) años y 08 meses, después logró hacer prácticas atendiendo y orientando al público en una entidad administrada por Gobierno Regional de Piura, MAC Mejor Atención al Ciudadano³, liderada por la Presidencia del Consejo de Ministros, la estrategia MAC consiste en el desarrollo de accesos multicanal para acercar el Estado al Ciudadano a través de la implementación de plataformas integrales multicanales de atención que permiten optimizar el tiempo y los costos que los ciudadanos destinan a su interacción con las Entidades Públicas (Sosa, 2015), el autor desempeñó labores en esta entidad por el periodo de un año, en esta parte de su experiencia tuvo la oportunidad de trabajar directamente con bases de datos y empezar a poner en práctica lo aprendido en su casa de estudios, llegó a preparar informes de análisis financieros para las reuniones semanales con el personal, sirviendo de guía para analizar datos financieros y elaborar planes de acción para la semana.

1.2 Experiencia profesional

En setiembre de 2016 el autor ingresa a trabajar a la institución financiera “CAJA MUNICIPAL DE AHORRO Y CRÉDITO PIURA”, CMAC PIURA, empresa integrante del Sistema Financiero Nacional, está sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y a la regulación del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). En su condición de entidad autorizada a recibir depósitos de ahorro del público es miembro del Fondo de Seguro de Depósitos (FSD). Por su naturaleza pública, es controlada por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Contabilidad Pública, manteniéndose en todo momento su autonomía económica, financiera y administrativa que le otorga la Ley. (CMAC PIURA S.A.C., s.f.).

Inicialmente, el autor ingresó como asistente en el Área de Canales y Servicios, dependiente de la Gerencia de Ahorros y Finanzas, dicha área es la encargada de administrar todos los servicios brindados por la institución a excepción de nuestro producto bandera que son los créditos o préstamos, los cuales dependen de otra gerencia; por otros servicios hablamos por ejemplo de los servicios de atención al cliente (*Call Center*), agentes corresponsales, cajeros automáticos, servicios de seguros de vida, el *internet banking*, la APP de la institución, Caja Móvil, Billetera Electrónica, compras por internet y servicios de cobranza (Luz, agua, etc.). A manera de entrenamiento todos los asistentes inician en el frente de *Call Center*, aquí es donde el autor aprendió todos los productos y servicios brindados por la empresa, de tal manera que se debían ofrecer dependiendo de las necesidades del

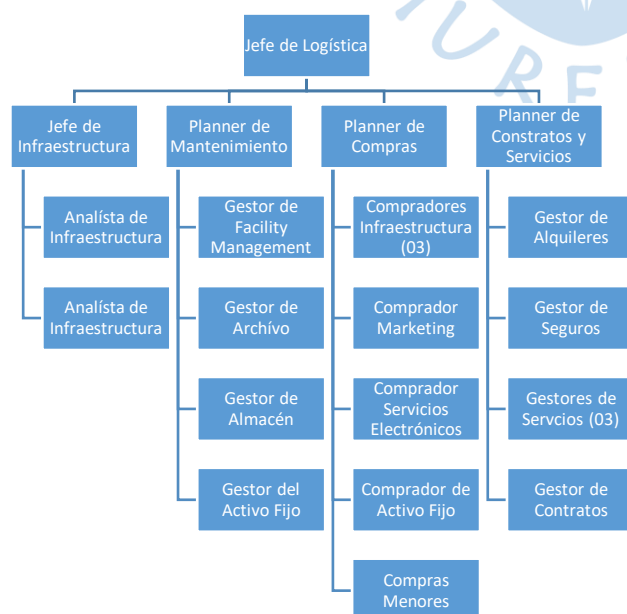
cliente, era necesario mantener una capacitación constante ya que las llamadas son grabadas y monitoreadas no solo por supervisores de la institución, sino también por las entidades reguladoras y de supervisión como la SBS y en el caso de reclamos el INDECOPI.

Después de un periodo de tiempo aproximado de seis (06) meses, el autor desempeñó otras funciones en el canal de cajeros automáticos (ATM), aquí aprendió lo que es el monitoreo de cajeros (dispensadores y multifuncionales), configuración de cajeros automáticos de manera presencia y remota, procesos de abastecimiento, desabastecimiento y arqueo total del cajeros en billetes y monedas, soporte en el manejo del *software* y *hardware* del cajero automático.

Un año después, el autor decidió postular a una vacante pero en otro departamento, en el Área de Logística, el cual depende de la Gerencia de Administración y Finanzas, la estructura organizacional dentro de esta área es mucho más simple y con mucho menos personal (el organigrama del área se presenta en la figura 1); sin embargo, más adelante, nos daremos cuenta que esta pequeña fracción de todo el personal, es prácticamente la columna vertebral de toda la empresa y está involucrada en absolutamente todas las áreas de la institución. Este departamento se concentra en 4 pilares importantes: (1) Infraestructura, (2) Mantenimiento y Servicios, (3) Compras y (4) Gestión de Contratos, todos están conectados y tienen el mismo objetivo, pero desempeñan actividades diferentes; el autor se desempeña hasta la fecha en el pilar de compras, pero antes de dar a conocer sus funciones, se debe mencionar que este pilar concentra la mayoría de requerimientos de las diferentes área de la institución, desde las Agencias, Oficinas Especiales y Oficinas Informativas, hasta las Área de Soporte, Áreas Administrativas, Gerencias y el Directorio.

Figura 1

Organigrama del Área de Logística de CMAC PIURA



Nota. Elaboración propia

El autor comenzó sus labores ejecutando compras menores, para después desarrollar sus habilidades con adquisiciones de mayor magnitud que iban de las 300 UITs hasta las 10,000 UITs, siendo su mayor adquisición. Luego de desarrollar sus habilidades en este campo se le asignaron funciones como comprador de requerimientos de infraestructura, correspondientes a acondicionamientos, remodelaciones, ampliaciones y construcciones nuevas para la ejecución del plan de expansión de Caja Piura en los diferentes puntos del país, sea para una Agencia, Oficina Especial u Oficina Informativa.

Dentro de la experiencia del autor en este campo, puede detallar parte del flujo de la atención de un requerimiento, indicando las principales actividades:

- Participar en reuniones activas con las áreas usuarias para la elaboración de Términos de Referencia necesarios para la compra o contratación del bien o servicio requerido.
- Mantener actualizada la base de datos de los proveedores homologados de Caja Piura según el rubro requerido.
- Análisis económico de las propuestas de los postores, propuestas técnicas y económicas y presentar un informe de resultados.
- Elaboración de informes económicos de costo-beneficio, gestión del presupuesto y ahorro obtenido, para las diferentes licitaciones a ejecutar.
- Elaboración de bases administrativas y el cronograma de las fases del concurso para la compra o contratación de los bienes o servicios a licitar.
- Exponer al Directorio de Caja Piura el análisis de costos para la compra de un bien contratación de un servicio específico.
- Elaboración de órdenes de compra para los proveedores.
- Coordinación con proveedores el abastecimiento de los productos o ejecución de los servicios en las diferentes sedes de Caja Piura, con el seguimiento respectivo hasta su culminación.
- Elaboración de expediente de pago de los proveedores.
- Seguimiento al pago de los proveedores y gestión de la constancia de abono por el pago del bien recibido o el servicio brindado.
- Elaboración de constancias de conformidad de servicios brindados.

El flujo para realizar este tipo de compras y contrataciones de mayor nivel requiere seguir muchos pasos, pero dada la experiencia del autor detalla lo que considera el punto más importante para llevar a cabo un buen proceso de adquisición:

En primer lugar, tener una buena comunicación con el área usuaria que requiere dicho bien o servicios; lo ideal, es que el comprador tenga toda la información necesaria para poder elaborar de manera precisa las especificaciones técnicas del bien o servicio a comprar, en este punto el autor considera que los requerimientos siempre se deben gestionar primero desde donde nacen, para poder

entenderlos, estudiarlos y mejorarlos, ya que muchas veces las áreas usuarias si bien saben lo que quieren, no tienen conocimiento de lo que verdaderamente necesitan para ello, por eso el autor debe mantener constantemente actualizada su base de datos, referente a la información de dicho mercado, por ejemplo ofertas, demanda (últimas compras), precios, información de las mejores empresas del mercado, tecnologías, etc., también se puede dar el caso que lo que están pidiendo es un gasto innecesario para la compañía pero no lo saben y tiene una idea errónea, por eso el autor siempre analiza los pedidos, para saber identificar las verdaderas necesidades de la institución.

Por ultimo otro de los puntos más importantes dentro del proceso de adquisición de algún bien o servicio es la generación de competencia dentro de los postores, se debe aplicar una metodología de adquisición y contratación que permita generar una respuesta abierta y competitiva del mercado; que brinde igualdad de oportunidades y facilite la presencia de los postores, en este punto el autor hace hincapié en los valores inculcados en su casa de estudios, el comprador dentro de una institución debe caracterizarse principalmente por la honradez, veracidad, justicia y probidad.

1.3 Valoración de la experiencia pre profesional

La experiencia profesional del autor, en esta etapa de su carrera, se divide en dos pilares, el primer pilar corresponde a su experiencia en el desarrollo de sus habilidades blandas, el cual fue adquirido con la empresa Lasino S.A. en la cafetería Starbucks, son aquellas aptitudes sociales que hacen que una persona sepa relacionarse, comportarse y comunicarse con las otras personas de forma clara en su entorno, de manera que pueda dar soluciones rápidas y efectivas, el autor adquirió muchas de estas habilidades en este entorno, que van desde; saber escuchar, analizar, dialogar, comunicar, hasta delegar, negociar y liderar.

Una publicación en su página web (American Management Association®, 2019), indicó que una investigación realizada con directores ejecutivos de Fortune 500 por el Stanford Research Institute International y la Carnegie Mellon Foundation, encontró que el 75% del éxito laboral a largo plazo depende de las habilidades de las personas, mientras que solo el 25% del conocimiento técnico. Un estudio de The World Economic Forum, nos indica que para el año 2020 la tercera parte de las habilidades requeridas para la mayoría de profesiones serán aptitudes sociales que aún hoy son desestimadas en dichas áreas y que las habilidades blandas serán competencias exigidas por encima de los conocimientos. (World Economic Forum, 2016).

Posteriormente en el MAC, Mejor Atención Al Ciudadano, el autor reforzó sus habilidades blandas en el módulo de atención del ciudadano, pero también empezó a hacer uso de sus otras habilidades, aquí entra el segundo pilar, son las aptitudes más específicas y analíticas, el autor desarrolló técnicas para el manejo de la información y tratamiento de bases de datos, apoyándose en sus cursos de estadística de la universidad, elaborando reportes financieros para su análisis de

resultados, tanto del autor como su coordinador, participando de juntas semanales, recordando sus cursos de finanzas.

1.4 Valoración de la experiencia profesional

La experiencia pre profesional del autor ya mencionada, respecto a las habilidades blandas, a las técnicas específicas y aptitudes aprendidas, le sirvieron de mucho para iniciar su vida profesional, en primer lugar la creación de responsabilidades, saber relacionarse y comunicarse no solo con el cliente final, sino también con el cliente interno y desarrollar la empatía, mejorar las técnicas aprendidas y el manejo de los programas que servirán para facilitar el trabajo, pero sobre todo el saber trabajar en equipo es algo fundamental para los colaboradores de cualquier compañía.

En el Área de Canales y Servicios de Caja Piura el autor experimento y desarrollo sus habilidades de trabajo en equipo, específicamente en el canal de cajeros automáticos, formó parte de un equipo para instalar nuevos ATMs a varias regiones del país, realizando configuraciones en el cajero de manera manual y remota, también se realizaron labores de monitoreos de ATMs, apoyar a las diferentes áreas con los procedimientos de abastecimiento, desabastecimiento y arqueo total de los cajeros automáticos, esto le permitió al autor, con su experiencia, saber identificar faltantes o sobrantes en algún arqueo regular de los cajeros.

En el Área de Logística, el autor empezó realizando compras menores, bienes y servicios, equivalentes a montos menores a 08 UITs, dado el buen desempeño que realizó aproximadamente por un periodo de seis meses, la jefatura del área le asignó llevar a cabo un proceso de compra de mayor nivel, la adquisición de 670 motocicletas para uso de diferentes agencias y oficinas de Caja Piura, evidentemente dado el monto por el que se adquirirían dichos bienes, sería necesario realizar un proceso de adjudicación (concurso) público, es decir que cualquier proveedor interesado puede participar, este fue el primer proceso de contratación grande que realizaría el autor, para después especializarse en compras de mayor complejidad, donde se requiere entender la estructura de costos del servicio, específicamente servicios tercerizados importantes para la empresa, como son los servicios de limpieza, vigilancia y mantenimiento de edificios (Facility Management), al autor se le encomendó la tarea de llevar a cabo el proceso de contratación de estas tres carteras, los cuales su contrato se vencían ese mismo año, por lo que tenía que trabajar a la par, después de un año el autor se desempeñó también como comprador pero en el área de acondicionamientos (obras), donde viene realizando contrataciones con empresas del rubro para el acondicionamiento de diferentes agencias y oficinas de Caja Piura en la región norte del país, la más importante es la que actualmente concluyendo siendo el acondicionamiento de una nueva agencia para Caja Piura en el centro de la ciudad, una casona antigua, considerada monumento histórico de la ciudad, en plena Plaza de Armas de Piura, donde se logró implementar una oficina para impulsar el producto de crédito prendario (joyas) en este mercado. En este punto de su experiencia laboral el autor tuvo que poner en práctica mucho de lo

aprendido en su casa de estudios, a continuación se detallan algunos de los aportes más importantes al beneficio de la empresa:

1) Contratación del servicio de limpieza integral para las agencias y oficinas de Caja Piura.

Hasta ese momento la Caja Piura solo contaba con el servicio de limpieza a todas sus sedes (mano de obra), tenía que comprar por otro medio los accesorios e insumos de limpieza, y la logística que conlleva dejar las oficinas limpias, se sugirió a la gerencia que la institución debe enfocarse a comprar lo correspondiente al negocio y dejar a terceros que se encarguen de este tipo de costos que también son importantes, se presentó que esta nueva contratación por el periodo de 03 años, la empresa de limpieza deberá también proveedor accesorios e insumos de limpieza, incluidos los gastos generales obviamente. Se detectó que la empresa manejaba costos correspondientes a almacenamiento y distribución (hacer llegar insumos y materiales de limpieza a todas las sedes ya que se centralizaba la compra en un solo almacén en Piura), los cuales superaban los 325 mil soles⁴, sin contar costos como operativos del personal, transacciones, mermas, manejo inadecuado de insumos, etc. Los beneficios más significativos serían mayor control del gasto relacionado a materiales y suministros de limpieza, mitigación de riesgos, eliminación de costos y trazabilidad del gasto. Al momento de la indagación de mercado los postores presentaron propuestas económicas muy elevadas por lo que se sugirió mantener el valor del gasto actual de mano de obra y se aproximó el gasto total actual de materiales e insumos de limpieza y la suma sería el valor referencial de la compra, siendo este el techo para la contratación, después de varias rondas con los proveedores se adjudicó la contratación a una empresa top del rubro obteniéndose un ahorro aproximado de 1.3 millones de soles, por debajo del valor referencial.

2) Contratación del servicio de vigilancia y guardianía para oficinas de Caja Piura.

Al momento de recibir este requerimiento el autor sugirió en realizar una evaluación de los puestos de vigilancia, se elaboró pequeña investigación a las agencias y oficinas que contaban con más de un vigilante, llegándose a optimizar aproximadamente 25 puestos de vigilancia, equivalentes a un ahorro estimado de 1.189 millones de soles anuales, de igual manera al momento de elaborar los términos de referencia del servicio se redujeron horas contratadas, ya que se descubrió que el servicio de 12 horas cubría también los sábados, reduciéndose este día en 07 horas, ya que se trabaja este día solo hasta el mediodía, el ahorro aproximado por esta reducción de horas corresponde a un monto aproximado de 689 mil soles al año, descubierto posteriormente de recibir las cotizaciones en la investigación de mercado, el total de ahorro y beneficio generado en esta contratación, proyectado por el periodo de la contratación 03 años, corresponde a un total aproximado de 4.2 millones de soles.

3) Contratación del servicio de mantenimiento de edificios (Facility Management) para Caja Piura

El servicio "Facility Managment" (Administración de Instalaciones) consiste en la asignación de los recursos humanos especializados para la gestión eficiente y eficaz del mantenimiento, conservación

y operatividad de la infraestructura (edificaciones, equipos y mobiliario) para todas las sedes de la institución. Debo señalar que era la primera vez que Caja Piura requería este servicio, esta fue una propuesta realizada por la jefatura de logística junto con el autor, a la gerencia mancomunada de Caja Piura por lo que se elaboró un informe económico que respaldaría esta gestión del cambio, se realizó una comparación actual de la estructura de gasto que en ese momento se manejaba en la institución, con la data de gastos de mantenimiento de años anteriores se estimaron los gastos para ese año, dentro de la propuesta de la nueva estructura se obtuvieron los siguientes beneficios: Reducción de los gastos de mantenimiento en 1.23 millones⁵ de soles anuales, ahorro en gastos de personal, se redujeron puestos de trabajo donde se calculó un ahorro de 345 mil soles anuales y un ahorro en el gasto de la energía eléctrica, por el monto de 162 mil⁶ soles anuales. De lo anterior se puede estimar un ahorro de 1.74 millones de soles por año, como resultado de implementar el servicio de Facility Management con un tercero especializado. El costo de este servicio era menor que el ahorro estimado por lo que se concluyó que la inversión sería autofondeable





Capítulo 2 Licitaciones públicas en el Perú

2.1 ¿Qué es una contratación pública?

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2018) La contratación pública se refiere a la compra, por parte de los gobiernos y las empresas estatales, de bienes, servicios y obras. Dado que la contratación pública representa una parte sustancial del dinero de los contribuyentes, se espera que los gobiernos la lleven a cabo de manera eficiente y con altos estándares de conducta a fin de garantizar la alta calidad de la prestación del servicio y salvaguardar el interés público.

2.2 Aspectos importantes

Las contrataciones públicas son las actividades económicas más relevantes que lleve a cabo un gobierno, en el Perú representa algo más del 50% del gasto público total, un porcentaje más alto que en otros países de América Latina. Por ejemplo, en países como Brasil, Chile y México, la contratación pública no supera el 30% del gasto total. La contratación pública en el Perú como porcentaje del PIB, es cercana al 12%, similar al promedio de la OCDE. En América Latina, sólo Colombia tiene un mayor valor de contratación gubernamental en relación con el PIB, cerca del 13% en 2014 (OCDE, 2017). Por consiguiente podemos interpretar que las contrataciones públicas representa un impacto significativo y de manera trascendental a la economía y la sociedad.

Por si no fuera poco, podemos indicar que la contratación pública es la herramienta de gestión pública por excelencia, procurando realizar un manejo adecuado de los recursos públicos. Siendo así, se debe exigir la realización de una evaluación integral de las ofertas brindadas en el mercado y optar por la más beneficiosa en términos de costo, calidad y oportunidad. Además, es imprescindible la intervención de los particulares como colaboradores de la administración pública por medio de la celebración del respectivo acuerdo, el cual que se encuentra definido como un contrato administrativo.

2.3 Modificaciones en la ley de contrataciones

Las autoridades del Perú han realizado importantes reformas al sistema de adquisiciones y contrataciones desde el año 2016, respecto a su marco legal, el Perú ha fortalecido su sistema con leyes y regulaciones mejoradas, las autoridades del estado peruano reformaron la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones Públicas, publicada por primera vez en julio de 2014 y vigente a partir de enero de 2016, 30 días después de la publicación de su reglamento. Esta ley abarca todas las actividades de contratación pública en el Perú (bienes, obras y servicios), incluidas las de empresas estatales, excepto PetroPerú (artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado). Este nuevo marco legal permitió establecer una normatividad que maximizaría la rentabilidad de los recursos públicos invertidos y promovería la libre competencia.

Esta nueva ley introduciría el Organismo Central de Adquisiciones (OCA), lo que reforzaría el marco institucional del sistema de contrataciones públicas, siendo esta una práctica común en los países conformados por la OCDE, en otros países de la región, este organismo administrado de manera eficaz ha llevado a la creación de centros de conocimientos especializados y de difusión del conocimiento, a manera de evolucionar las prácticas tradicionales.

Posteriormente vendrían algunos ajustes legislativos e institucionales en el año 2017, estos serían el primero sería el Decreto Legislativo N° 1341, vigente desde el 3 de abril de 2017, que modifica la Ley N° 30225 y de igual manera el marco de las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), establecidas en el estudio “La Contratación Pública en el Perú - Reforzando Capacidad y Coordinación” publicado a fines del año 2017, el Poder Ejecutivo publicó el Decreto Legislativo N° 1444 que también modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

La Ley N° 30225 plantea otros procedimientos de selección distintos a los que estaban vigentes con el Decreto Legislativo N° 1017, que estuvo en vigor del 1 de febrero de 2009 hasta el 8 de enero de 2016, tales como la Adjudicación Simplificada, la Selección de Consultores Individuales, Comparación de Precios y se mantiene la Licitación y Concurso Público. La subasta inversa permanece en su versión electrónica y representa el 3.0% del monto total adjudicado en el régimen general.

Los objetivos principales a los que apuntan las nuevas modificaciones permitirán modernizar el sistema de contrataciones públicas del país, asegurando la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas del sistema, según la (OCDE, 2018) se pueden expresar de la siguiente manera:

1) Simplificación del sistema de contratación pública y su marco constitucional.

Se amplió el supuesto de exclusión del ámbito de aplicación de la norma a las compras que no superen las ocho (8) UIT, anteriormente era de solo tres (3) UIT, las mismas que se encontrarán sujetas a la supervisión del OSCE y a los lineamientos que establezcan el reglamento, esto permitiría generar procedimientos más flexibles para montos menores y que la operatividad y atención de estas necesidades, que surgen diariamente, sean más eficientes.

También se plantearon nuevos procedimientos de selección, tales como adjudicación simplificada, selección de consultores individuales y comparación de precios, estas son algunas herramientas que permitirían agilizar, simplificar y transparentar los procedimientos reduciendo también costos a los proveedores, lo que a corto plazo incrementaría la participación de proveedores en los procedimientos.

La modificación permitiría impulsar la homologación de bienes y servicios, lo que traería la reducción del tiempo en la definición del requerimiento, en el estudio de mercado y en la selección del proveedor (selección que se realizaría en 10 días, donde antes eran 47). Además se simplificaría el proceso de elaboración del Plan Anual de Contrataciones, agilizando la programación de compras. En

conclusión se desarrolló un sistema de contratación orientado al servicio, con el fin de reducir la carga administrativa y los costos de este capítulo, por ejemplo, mediante servicios compartidos.

Carlos Carpio y Augusto Effio (2019), advirtieron que un riesgo es que la medida “quede en el papel” y las entidades no apliquen las nuevas disposiciones. Aunque ampliar una estrategia como la homologación a otros bienes agiliza las contrataciones, la medida está limitada a entidades del gobierno central. Una licitación puede durar 90 días en promedio, pero los plazos de contratación con gobiernos regionales y municipales pueden variar, pues dependen de las burocracias locales.

2) Incentivos para generar mayor competencia entre postores.

La idea principal de esta sección fue la siguiente: Se tiene que abrir oportunidades de contratación para competidores de todos los tamaños, de esta manera se ampliaría el grupo de proveedores potenciales y por ende se estimularía la competencia.

Una reforma vital para esta sección fue la introducción del valor estimado, con la finalidad de mejorar el análisis del mercado, este fue un paso positivo para tratar de obligar al mercado de ofrecer precios más realistas. Se requería que las entidades públicas del Perú realizaran consultas de mercado detalladas, eliminando el precio de referencia, de tal manera que el valor era mantenido en secreto hasta el otorgamiento de la buena pro. Sin embargo, posteriormente el decreto legislativo N° 1341 (2017) revierte la enmienda anterior y reestablece el valor referencial como principal indicador del valor del contrato.

La mejora de la ley de contrataciones permitiría eliminar los direccionamientos y disminuir los conflictos durante la selección del proveedor, lo que a beneficio de ellos mismos, reduciría los costos de transacción, incentivando de esta manera una mayor competencia entre los proveedores. Se propiciaría la generación de requerimientos uniformizados, esto simplificaría el procedimiento de evaluación de ofertas, lo que significaría facilitar la elaboración de propuestas por parte de los postores. Además, se promueve la predictibilidad de las Resoluciones del Tribunal de Contrataciones para evitar decisiones contradictorias.

3) Herramientas que generen transparencia e integridad en las contrataciones públicas.

Se debían garantizar que los funcionarios públicos, a nivel central y provincial, tengan las competencias necesarias para aplicar las nuevas bases estandarizadas de licitación, para evitar costos innecesarios y demoras en todo el proceso de licitación, a fin de mantener un nivel razonable de imparcialidad, competencia e integridad.

La publicación de avisos de contratación en el SEACE⁷, ha sido obligatoria para todas las entidades públicas, a nivel nacional y provincial, desde la introducción del nuevo sistema. Esta herramienta muestra información sobre el comportamiento del mercado de contrataciones públicas en todo el país, monitoreando los indicadores clave de desempeño por región, a manera que la información sea clara y transparente para todos los postores.

Esta modificación permitiría que el Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado (OSCE) supervise todo el proceso de contratación pública, lo cual corresponde a un cambio sustancial respecto a la normativa anterior en la que el OSCE solo supervisaba la fase de selección. Adicionalmente, se dispone la aplicación inmediata de un procedimiento sancionador especial para sancionar oportunamente a los proveedores infractores mediante la reducción del plazo del procedimiento a la mitad en comparación con la normativa anterior.

Por último, todas estas modificaciones introducen herramientas que facilitan la supervisión por parte de la Contraloría General de la República, sobre todo lo concerniente a los contratos de supervisión de obra.

2.4 Etapas de la licitación pública

Según el Artículo 22° del Reglamento de Ley de Contrataciones del Estado, las etapas que se llevan a cabo durante las licitaciones públicas, que se realizan para la selección de un proveedor o contratista para la adquisición de bienes o servicios en nuestro país, son las siguientes.

- 1) Convocatoria.
- 2) Registro de participantes.
- 3) Formulación de consultas y observaciones.
- 4) Absolución de consultas y observaciones.
- 5) Integración de bases.
- 6) Presentación de ofertas.
- 7) Evaluación de ofertas.
- 8) Calificación de ofertas.
- 9) Otorgamiento de la buena pro.

Teniendo en cuenta que en los procesos de Adjudicación Directa y Adjudicación de Menor Cuantía para obras y consultoría de obras se fusionaran las etapas 3 y 4. Asimismo, en los procesos de Adjudicación de menor cuantía para bienes y servicios no se incluirán en el proceso las etapas 3, 4 y 5.

A continuación, estas etapas serán explicadas de manera muy breve según el reglamento previamente mencionado. A pesar de que la información que se presenta en el reglamento es muy extensa, se debe tener en cuenta que aquí se desarrollarán los temas que son de interés para la propuesta que se va a presentar.

- 1) Convocatoria.

La Entidad realiza una convocatoria pública a presentar ofertas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33, la que debe incluir la publicación de las bases del proceso. Las bases que elabora el comité especial a cargo de la licitación, siguen un formato estandarizado elaborado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). “Las Bases de los procesos de selección deberán contener las condiciones mínimas señaladas en el artículo 26° de la Ley” (RLCE, artículo 39°).

Es importante señalar que la convocatoria de las licitaciones públicas se realiza a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), en el que también se publican las bases previamente establecidas por el comité a cargo.

2) Registro de Participantes.

El propósito de este registro es el de inscribir a los contratistas que deseen participar en el proceso de licitación pública y puedan ser parte de todas las etapas del proceso. Para ello, deben cumplir con las reglas establecidas en las bases y no encontrarse inhabilitados por el estado. El registro es electrónico y gratuito. Al inscribirse, el participante debe solicitar a la entidad un ejemplar de las bases, la cual contiene también el expediente técnico. Para que la entidad haga entrega de dicho ejemplar, el participante debe haber pagado previamente por su costo de reproducción.

3) Formulación de consultas y observaciones.

A partir de la recepción de las bases y del expediente técnico del proyecto en ejecución por parte de los contratistas, tienen la oportunidad de realizar consultas al comité organizador respecto al mismo. Estas consultas podrán ser presentadas al comité especial por un período mínimo de 5 días hábiles, los cuales son contabilizados a partir del día siguiente en que se realizó la convocatoria. Es importante conocer que para el estado “son días inhábiles los días sábado, domingo y feriados no laborables, y los declarados por el Poder Ejecutivo o autoridades competentes”. (RLCE, artículo 35°)

4) Absolución de consultas y observaciones.

Los participantes de la licitación pueden presentar observaciones debidamente fundamentadas respecto a las bases, dirigidas al comité cuando noten el incumplimiento de las condiciones mínimas que establece la LCE en su artículo 26°. Las observaciones a las bases se presentan dentro de los 5 días hábiles posteriores al finalizar la absolución de consultas. A partir del vencimiento de dicho plazo, el comité tiene como máximo 5 días hábiles para absolver dichas observaciones vía correo electrónico y a través del SEACE.

5) Integración de Bases.

Una vez absueltas todas las consultas y/u observaciones, las bases quedan integradas como definitivas y no pueden ser cuestionadas en ninguna otra vía ni modificadas por autoridad administrativa alguna. Dichas bases deben incluir, de manera obligatoria, todas las modificaciones que han sido realizadas debido a las consultas y observaciones presentadas anteriormente por parte de los participantes del proceso y también las requeridas por la OSCE. Las bases deben ser publicadas en el SEACE en la fecha establecida en el calendario del procedimiento. La publicación de las bases integradas es obligatoria ya que sin ello el comité de selección no puede continuar con la tramitación del proceso de selección.

6) Presentación y apertura de ofertas.

La presentación de propuestas se hace en la fecha señalada por el comité, se realiza en acto público en presencia de un notario o juez de paz en el lugar indicado en las bases, de acuerdo a los plazos establecidos en el RLCE. Los participantes de la licitación deberán presentar en dos sobres su propuesta. Un sobre contendrá la propuesta económica y el otro la propuesta técnica.

7) Evaluación de ofertas.

El método de calificación y evaluación de propuestas es definido por el comité en las bases de la licitación, durante este procedimiento, según el (RLCE, Artículo N° 55) el comité de selección:

- Evalúa las ofertas admitidas y asigna el puntaje correspondiente a las ofertas de acuerdo a los criterios de evaluación previstos en los documentos del procedimiento de selección.
- Determina el orden de prelación de las ofertas en función al puntaje obtenido.
- Verifica los criterios de calificación de la oferta que haya obtenido el mejor puntaje, otorgando la buena pro si cumple con tales criterios.
- Descalifica la oferta que haya obtenido el mejor puntaje en caso no cumpla con los criterios de calificación; debiendo calificar la oferta del postor que quedo en segundo lugar. En caso no se otorgue la buena pro, debe continuar con las demás ofertas, respetando el orden de prelación.

8) Calificación de ofertas.

El comité de selección debe determinar si el postor cuya oferta cuenta con el mejor puntaje cumple con los criterios de calificación especificados en las bases. Si dicho postor no cumple con los criterios de calificación su oferta debe ser descualificada. En tal caso, el comité de selección debe verificar los criterios de calificación respecto del postor cuya oferta quedo en segundo lugar, y así sucesivamente en el orden de prelación de ofertas.

9) Otorgamiento de la buena pro.

El otorgamiento de la buena pro se da al participante que ha obtenido el mejor puntaje total en la evaluación realizada por el comité especial sobre sus propuestas económica y técnica. El otorgamiento de la misma se realiza en acto público en la fecha señalada en las bases y posteriormente su publicación en el SEACE.

En el caso previsto en el artículo 28 de la Ley, para que el comité de selección otorgue la buena pro a propuestas que superen el valor referencial, hasta el límite máximo previsto en dicho artículo, se debe contar con la asignación suficiente de créditos presupuestarios y la aprobación del Titular de la Entidad, salvo que el postor que hubiera obtenido el mejor puntaje total acepte reducir su oferta económica.

Capítulo 3 Las conspiraciones en licitaciones públicas en el Perú

3.1 Marco conceptual: la corrupción en el Perú.

La corrupción es uno de los factores que frena el desarrollo, en primer lugar reduce la cantidad y calidad de las obras públicas, instaura la desconfianza en la ciudadanía y repercute negativamente en la calidad de las políticas públicas. Kaufmann (1997) nos indica que invertir en un país corrupto es 20% más costoso que en un país cuyos estándares de corrupción no son altos.

La Contraloría General de la República (CAN, 2016), nos indica que en el Perú, la corrupción es responsable de pérdidas que bordean los 10 mil millones de soles anuales, cifra que representa el 2% del PBI del país, por lo que podemos indicar, que la corrupción es un fenómeno que afecta a países en desarrollo en todas sus dimensiones, y en especial al Perú. Transparencia Internacional (2016) ha posicionado al Perú en el puesto 101 (de 176 países) de corrupción mundial. Esto quiere decir que el Perú se encuentra entre los países más corruptos de América Latina.

Son muy pocas las investigaciones que identifican las fuentes de la corrupción, como por ejemplo “El diseño institucional de la corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado (Salazar y Angles, 2018), y sobre todo los mecanismos causales e incentivos institucionales que la promueven. En otras palabras, las causales propias de la corrupción y, por ende, cómo combatirla o por lo menos como limitarla, ha estado ausente.

En la última década, se generaron nuevas modalidades de comisión de actos corruptos, fue la década en la que el Perú empezó a experimentar el boom económico, la descentralización y la urgente necesidad de ejecutar obras públicas. Actualmente en el Perú, la corrupción ha pasado de ser un fenómeno de interacciones entre funcionarios y ciudadanía, sencillo, horizontal y transaccional, a ser un fenómeno complejo, que encubre sus procedimientos bajo la manga de la ley, en otras palabras, la corrupción se ha especializado (Sousa, 2009). Junto con la especialización también vino la dificultad que tienen organismos públicos anticorrupción para identificar y sancionar estos actos. Tanto la ausencia de mecanismos legales para identificar y sancionar la corrupción, la rápida evolución de las modalidades y la deficiente capacitación de los auditores, fiscales y peritos estatales contribuyeron al problema.

(Salazar y Angles, 2018), definen algunos elementos que contribuyen a la generación de estas modalidades de corrupción:

- 1) La elaboración de estudios de mercado conforme a un postor.

Es decir que realizan una supuesta investigación de mercado en base a los precios, stock y disponibilidad de un solo postor, con la finalidad que este se beneficie.

- 2) La colocación de “candados” en las bases de un proceso de licitación para favorecer a un postor.

Hace referencia a introducir algún pedido adicional dentro de los requerimientos técnicos mínimos⁸ de las bases del proceso de selección, el cual sea tan preciso que solo lo tenga el postor que se quiere beneficiar, teniendo como resultado que los demás postores se desaminen de participar en dicho proceso.

3) El uso de precalificaciones⁹ para limitar la competencia en licitaciones.

Este es un procedimiento que se recomienda realizar para algún bien o servicio muy importante o complejo, y solo en casos excepcionales, en cuanto se necesite algún proveedor muy especializado, sin embargo si se utiliza para todos los procesos de selección, su única función es limitar la diversidad de postores y por ende la competencia en una licitación.

Por otro lado, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia¹⁰, del INDECOPI, crea la “Guía para combatir la concertación en las Contrataciones Públicas”, es una guía enfocada a todos los funcionarios o servidores públicos que participen activamente en algún proceso de selección del estado, o empresas que se rijan bajo el Reglamento de Contrataciones del Estado, para proporcionar herramientas para advertir posibles indicios de conductas anticompetitivas y por ende fomentar competitividad dentro del marco legal vigente.

Los denominados “bid rigging” o colusiones en licitaciones o concursos públicos, son prácticas prohibidas por la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas¹¹, debido a su objetivo principal que es eliminar o reducir la competencia entre competidores, afectando directamente a los intereses de las instituciones públicas, provocando pérdida del bienestar, estas prácticas son sancionadas por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, bajo la modalidad de multas administrativas las cuales pueden llegar a superar las 1000 UIT, con un tope del 12% de las ventas o ingresos brutos percibidos por el agente económico en el ejercicio inmediato anterior.

3.2 Casos emblemáticos de colusión en licitaciones públicas

Fomentadas por conductas anticompetitivas, sancionables por la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, detalladas por el (INDECOPI, 2018) en la Guía para combatir la concertación en las Contrataciones Públicas, se detallan.

3.2.1 Acuerdos de precios

Son las prácticas restrictivas más usuales, consiste en un pacto entre competidores para ofertar un mismo precio o un nivel mínimo de precios de venta de los bienes o servicios que se requieren por la entidad pública. Esta concertación de precios se puede dar mucho antes de la licitación, en la investigación de mercado que hacen las empresas antes de convocar su proceso, el objetivo sería influir en la determinación del valor estimado o referencial y con ello incrementar el costo que debe pagar la entidad pública por los bienes o servicios que luego serán objeto de un procedimiento de selección.

Si todos los postores presentan una misma oferta económica, el desempate podría resolverse por azar, en este sentido no son tan comunes los acuerdos de precios aislados, sino que podrían venir acompañados de acuerdos complementarios, como de fraccionamiento o incluso podrían repartirse el monto a obtener en el concurso público.

3.2.2 Reparto de mercado o acuerdos de no competencia

Se trata de acuerdos entre postores o posibles postores que tienen por objeto evitar la competencia entre ellos y asignar un ganador. Este ganador elegido, debido a la ausencia de competencia, podrá tener condiciones más rentables en la licitación.

El reparto de mercado puede darse en función a diferentes factores como: La zona geográfica, tipo de clientes, tipo de bienes o servicios, montos involucrados, entre otros elementos. Este tipo de acuerdos de no competencia, puede darse bajo las siguientes modalidades:

3.2.2.1 Abstenciones en conjunto. Los postores coludidos acuerdan no presentarse a un procedimiento de selección a manera de presión para que la entidad pública eleve su valor estimado o referencial, de tal manera que modifique los requisitos y los postores puedan presentar montos más elevados en sus propuestas económicas. Alternativamente, el objetivo de estos acuerdos es favorecer a un solo postor, ya que los demás postores se abstienen de presentar su propuesta en la etapa final, con excepción de aquel postor escogido en el acuerdo colusivo.

3.2.2.2 Ofertas de resguardo y descalificaciones. Con el objetivo de favorecer a un postor en particular, el resto de postores presentaban ofertas que solo daban apariencia de competencia, de tal manera que estas ofertas no serían mejores que la oferta presentada por el postor escogido en el acuerdo colusorio. Los casos más comunes son:

- Presentación de ofertas económicas más altas que las del postor escogido, para asegurar que sea el ganador de la buena pro.
- Presentación de ofertas que no cumplan con los requisitos mínimos establecidos en el procedimiento de selección, de tal manera que sean descalificados y solo el postor escogido cumpla con los requisitos.
- Una combinación de los acuerdos anteriores, presentan ofertas altas y que incumplan los requisitos mínimos, para que gane el postor escogido.
- En caso alguno de los postores resultara elegido, este no suscribiría el contrato con la entidad, obligando que se adjudique la buena pro al segundo puesto, que sería el postor escogido en el acuerdo colusorio.

3.2.2.3 Rotación de ganadores. En este caso las empresas integrantes del cartel¹² licitatorio presentan sus propuestas, aparentando competencia genuina, pero en realidad se toman turnos para ganar las licitaciones o concursos. El favorecimiento acordado hacia un postor determinado puede ser

luego retribuido hacia los demás a través de diversas formas como por ejemplo, la subcontratación de los otros oferentes pertenecientes al cartel, el pago de facturas a los demás oferentes por otro tipo de servicios o desarrollo de negocios con los integrantes del cartel a manera que perciban ganancias, primas o bonificaciones especiales.

3.2.3 Asociaciones colusorias

Esta modalidad se da cuando dos o más empresas se unen en contratos asociativos, consorcios¹³, como resultado de un pacto colusorio, con la finalidad de participar en un proceso de selección para una licitación o concurso público.

Los consorcios son lícitos y están permitidos por la Ley de Contrataciones del Estado, sin embargo, los carteles aprovechan esta modalidad a manera de camuflar su acuerdo, ya que se crean consorcios en mercados en los que existen pocos competidores o las empresas individualmente tienen capacidad de ofrecer el objeto materia de licitación, evidentemente se requieren de pruebas que evidencien que no hubo una legítima motivación de complementariedad entre postores, sino que existió un acuerdo colusorio para no competir entre ellos.



Capítulo 4 Recomendaciones por parte del Indecopi

4.1 Aspectos generales

Como parte importante del estudio del presente trabajo, es necesario analizar las siguientes recomendaciones a la Ley de Contrataciones del Estado Peruano, Ley N° 30225, ya que la finalidad de esta investigación es la de tratar de aproximar el efecto directo que tuvieron estas recomendaciones al intentar fomentar la competencia en las contrataciones públicas.

Con fecha 1 de setiembre de 2018, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, publicó en su página oficial las "Recomendaciones normativas para fomentar la competencia en las contrataciones públicas", las mismas que serán remitidas al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para que, en las próximas semanas de su publicación, se proceda a evaluar la posible modificación de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

Esta guía elaborada por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI (en adelante, la "CLC") y su Secretaría Técnica, empiezan indicando algo muy importante, es muy común que los esfuerzos por promover la competencia en determinados mercados encuentren ciertas dificultades de índole institucional o normativo y en muchas ocasiones, son los propios leyes y reglamentos los que impiden el desarrollo de un entorno más competitivo.

4.2 Recomendaciones

En ese sentido, la CLC ha analizado y recomendado tomar en cuentas los siguientes puntos:

4.2.1 *La publicidad del valor referencial*

De manera general, es importante señalar que, dentro de las recomendaciones efectuadas por el INDECOPI, existen dos principios que son objeto de observación: (i) el principio de transparencia¹⁴ y el de (ii) publicidad¹⁵, los mismos que determinan la obligación a cargo de las entidades de la administración pública a proporcionar información clara y coherente, así como publicitar el procedimiento de selección con la finalidad de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, estos dos principios no solo deben guiar todos y cada uno de los procesos de selección y contratación pública, sino también la formulación del Plan Anual de Contrataciones¹⁶, la adjudicación de la buena pro, entre otros aspectos.

La CLC hace especial hincapié respecto a la publicidad del valor referencial, esto es, el valor calculado por una entidad pública antes de convocar a un procedimiento de selección y que revela la estimación aproximada del precio de mercado de tales bienes o servicios, en la medida que considera que mediante la publicidad de este se podría dar una ventaja a los potenciales postores, generando de esta manera conductas anticompetitivas como los acuerdos colusorios o conspiraciones de precios, dado que los participantes tomarían conocimiento del precio que una entidad se encuentra dispuesto

a pagar y podrían llegar a fijar un precio base para su oferta económica, lo que reduciría considerablemente las posibilidades de ahorro por parte de la entidad contratante.

A la fecha de la publicación de la recomendaciones, año 2018, la Ley N° 30225 y su reglamento contemplan, como regla general, que el valor referencial sea publicado junto con la convocatoria respectiva al procedimiento de selección, en virtud de las modificaciones realizadas en el año 2017; sin embargo, originalmente en el año 2016 con la introducción de esta Ley N° 30225, se hablaba de valor referencial y valor estimado; valor referencial, aplicable para consultorías y obras, y el valor estimado aplicable para bienes y servicios. En esa línea se establecía que únicamente el valor referencial fuera público y en cambio el valor estimado debía mantenerse reservado hasta el otorgamiento de la buena pro.

En efecto, en el 2016 el valor que la entidad estaba dispuesta a pagar se mantenía en reserva. Un estudio del OSCE demuestra que durante esta época se redujo considerablemente el porcentaje de casos en los que el valor adjudicado del procedimiento de selección fue igual o superior al valor estimado (23%) en comparación con los años en los que el valor referencial sí era público (71.2% en el 2014 y 52.3% en el 2015) (CLC, 2018). Siendo este un indicador de que, al mantenerse el precio en reserva, los postores tienen mayores incentivos para ofrecer precios más bajos. Asimismo, el estudio del OSCE determinó que durante la vigencia de la no publicación del valor estimado, el número de postores se incrementó, lo cual descarta la hipótesis de que las empresas no desearían participar en los concursos estatales sin conocer el precio dispuesto a pagar de las entidades públicas.

Sobre este punto, la CLC ha concluido que es recomendable modificar la Ley de Contrataciones del Estado, manteniendo en reserva el valor referencial, tanto en el Plan Anual de Contrataciones¹⁷ (PAC), como en los procedimientos de contrataciones de bienes y servicios, hasta el momento de la adjudicación de la buena pro, salvo excepciones previo informe que justifique la necesidad de publicar el valor referencia y previa autorización del titular de la entidad pública, se podrá publicar dicho monto.

4.2.2 El contacto entre competidores

Definitivamente podemos indicar que el contacto entre competidores es un factor que podría facilitar un entendimiento o acuerdo anticompetitivo en las licitaciones públicas, por lo cual recomiendan adoptarse medidas necesarias para minimizar el contacto entre postores, con la finalidad de disminuir el riesgo de colusión.

Tanto el OCDE, como otras organizaciones y comisiones internacionales, han recomendado priorizar los sistemas de contratación electrónica, y de esta manera, evitar la identificación pública de los participantes y (pre) calificados en las licitaciones y concursos públicos.

En relación a ello, el INDECOPI, específicamente la Secretaría Técnica, ha advertido las limitaciones tecnológicas del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE para soportar

adecuadamente los procedimientos de selección electrónicos que se lleven a cabo, dicho esto, la recomendación es la de mejorar el actual sistema de contrataciones electrónicas (SEACE), o en su defecto la plataforma electrónica que lo reemplace, a efectos de lograr menor contacto entre los competidores para fomentar la menor incidencia de escenarios donde se observen conductas anticompetitivas.

4.2.3 Las declaraciones juradas

En las bases administrativas de un proceso de selección de contratación, es común encontrar declaraciones juradas por parte de los postores que la entidad contratante exige, normalmente suelen ser compromisos de la empresa declarante, afirmaciones sobre cumplimiento de algunos requisitos (obligatorios o no) o afirmaciones sobre algunas obligaciones legales o no haber infringido ninguna ley.

Dichos documentos tienen como objetivo que los postores y sus representantes tengan pleno conocimiento de las infracciones en las cuales podrían estar involucrados ante un quebrantamiento de la normativa de contratación estatal.

De acuerdo a lo dispuesto por la CLC, se recomienda modificar el artículo 31 del RLCE, a efectos de exigir eventualmente una declaración jurada en la que se señale que (1) el postor presenta una oferta independiente, es decir que dicha oferta no ha sido coordinada ni acordada con ninguna empresa competidora, así como una en la cual señale que (2) es el único postor del grupo económico del cual forma parte, ello, a efectos de evitar una posible simulación de competencia, la cual si bien no es considerada como una práctica colusoria, podría afectar paulatinamente el procedimiento de contratación estatal.

4.2.4 Inhabilitación por conductas anticompetitivas

Sobre este punto, la CLC ha recomendado que se precise si es necesario que el Tribunal de Contrataciones del Estado (en adelante, "TCE") declare previamente la inhabilitación de proveedores o si ello es una consecuencia legal de la comisión de conductas anticompetitivas declaradas por el INDECOPI; toda vez que, de acuerdo a la interpretación realizada por la CLC, la omisión de listar entre las infracciones la comisión de conductas anticompetitivas declaradas por INDECOPI puede generar que una empresa continúe en un procedimiento de selección, en la medida que sobre esta no recaería una infracción declarada por el TCE.

De esta forma, lo que se busca es que los postores tengan las reglas claras sobre las consecuencias de participar en un cártel, y con ello, desincentivarlos de cometer este tipo de prácticas tan perjudiciales para la sociedad.

Se debe considerar también que este tipo de medidas no deberían alcanzar al primer colaborador que se acoja a los beneficios del programa de clemencia previsto en el artículo 26 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, con la finalidad de incentivar la colaboración en la detección y sanción de este tipo de conductas.

4.2.5 Contacto y cooperación con el Indecopi

Otra recomendación fue modificar el artículo 14 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, para establecer que las entidades públicas convocantes y el OSCE puedan comunicarse con funcionarios de la Secretaría Técnica de la CLC tan pronto tengan indicios o sospechas de la comisión de una conducta anticompetitiva, con la intención de asegurar una intervención oportuna por parte de la autoridad de competencia y se puedan recolectar evidencias de una práctica anticompetitiva y así fortalecer la detección de cárteles en las adquisiciones públicas.

La propuesta de modificación, tiene como finalidad lograr una comunicación más rápida y eficiente entre las entidades de la administración Pública. Este tipo de comunicación se presentará cuando se adviertan indicios de conductas anticompetitivas, pudiendo ser comunicados de una forma más efectiva, sin necesariamente haber remitido documentación previa del expediente administrativo, ya que en la práctica, las entidades públicas tenían que enviar un oficio al INDECOPI remitiendo copia del expediente administrativo de contratación junto a un informe que describe los supuestos indicios, haciendo engorroso el proceso y hasta algunos casos, ineficiente.

4.3 Análisis de las recomendaciones

4.3.1 Análisis descriptivo

Respecto al primer punto, debemos tener claro lo siguiente; el valor referencial es el monto determinado por el órgano encargado de las contrataciones, a fin de establecer el tipo de proceso de selección correspondiente y gestionar la asignación de los recursos presupuestarios necesarios, se calculará incluyendo todos los tributos, seguros, transporte, inspecciones, pruebas y, de ser el caso, los costos laborales respectivos conforme a la legislación vigente, así como cualquier otro concepto que le sea aplicable y que pueda incidir sobre el valor de los bienes y servicios a contratar. (Superintendencia del mercado de valores).

A manera de ejemplo, coloquémonos en el siguiente escenario donde en un mercado, hay una cantidad de empresas y todas tienen el mismo o un muy parecido nivel de costos, publicar el valor referencial o valor estimado en el PAC o en el proceso de selección para una licitación o concurso, es una manera de restringir innecesariamente el ingreso de nuevos postores, si este valor publicado es muy bajo para los postores, tendrán incentivos a no participar, la pluralidad de postores se reducirá y no habrá competencia en la licitación; caso contrario, si el valor publicado es muy alto, los postores tendrán un incentivo clave para poder coludir, es decir ya tienen un precio base del cual poder acordar para ofrecer pujas fraudulentas, por ejemplo el postor A puja 10% por encima del valor de referencia, el postor B puja 5% por encima y el postor C ofrece el mismo valor de referencia, siendo este último el postor elegido en esta conspiración de precios como ganador adjudicándose de esta manera sin obtener beneficio; analizando este enfoque, el valor adjudicado será siempre igual o mayor al valor

referencial, bajo ninguna opción, la publicación del valor referencial es beneficioso para la entidad pública.

Es evidente pensar que el proveedor o contratista siempre va a buscar la manera de llevarse los mayores beneficios, al igual que la entidad pública, el objetivo es cubrir el requerimiento pero generando beneficios para la entidad, y este se logra dando la buena pro a un monto menor que el estimado en el valor referencial; dentro de la experiencia del autor, como comprador bajo el reglamento de contrataciones y adquisiciones del estado, colocar un valor referencial no limita obtener ahorros en una licitación, lo que limita específicamente es fomentar la competencia entre postores, y esto es lo que verdaderamente permite obtener ahorros, mientras exista pluralidad de postores en una licitación, se puede generar beneficios. Por lo tanto, el hecho de que los postores no tengan conocimiento de cuanto es lo que está dispuesto a pagar la entidad compradora, esto será un incentivo a que los postores presenten su mejor propuesta para ganar, es decir, que el precio se aproxime más a su costo marginal, reduciendo así el beneficio esperado.

La segunda recomendación del INDECOPI, respecto al contacto entre competidores, no se encuentra supeditada a ninguna ley ni reglamento, por lo que, evitar la colusión entre competidores bajo este enfoque, es entera responsabilidad del área o funcionario responsable de las licitaciones, al elaborar los documentos necesarios para el proceso, como cronogramas, estos deben ser desarrollados de tal manera que eviten cualquier tipo de factor que facilite la colusión. En primer lugar evitando reunir a los postores, si se va a gestionar invitar a los participantes interesados a dialogar con el área de adquisiciones, con la finalidad de incentivar la participación y fomentar la pluralidad de postores, es importante evitar reunir a los postores mediante la organización periódica de reuniones, por ejemplo, quedar con una empresa un día específico de 08:00 a 09:00 am y luego agendar una reunión con otro competidor de 09:00 a 10:00 am, de tal manera que estos se reúnan al finalizar e iniciar cada reunión. Si los postores de por sí se conocen, y saben quién es su competidor directo, no es motivo suficiente para que se acerquen a consultar por una licitación que probablemente no se le haya invitado, a menos que sea un cartel ya establecido.

Como se mencionó en las recomendaciones, la manera más efectiva de evitar la reunión de postores, es la ejecución del proceso de licitación bajo una plataforma electrónica, por ejemplo adquirir un ERP¹⁸, estos sistemas aparte de poder personalizar tus procesos de compra de tal manera que eliminen la posibilidad de que los postores se conozcan, dan ventajas muy productivas a las empresas, como por ejemplo; la automatización de los procesos de las empresas, la disponibilidad de la información y la integración de las bases de datos de la entidad en una misma plataforma, ahorros de tiempo y costes.

Tanto la introducción de declaraciones juradas de no colusión entre postores, en los requisitos mínimos establecidos de las licitaciones, como el castigo de inhabilitación del postor como proveedor

para contratar con el estado por parte de la OSCE, posterior a la multa administrativa por parte del INDECOPI, son incentivos que impactan de manera negativa sobre los acuerdos colusivos, la sola introducción de multas o el mismo programa de clemencia¹⁹, son incentivos para evitar estas conspiraciones, por lo que los postores se verán obligados a presentar mejores propuestas económicas, compitiendo contra los precios de los demás postores, reduciendo así los precios adjudicados.

Por último, la libre comunicación entre el funcionario encargado de la compra y le Secretaría Técnica de Libre Competencia es una manera eficaz de erradicar los acuerdos colusorios entre postores de una licitación pública, los funcionarios responsables normalmente cuentan con suficiente carga laboral como para sentirse incentivados a informar cualquier indicio de prácticas anticompetitivas, el modificar este flujo a un solo paso de una llamada telefónica o un correo electrónico es un factor motivante que el funcionario lo reporte y más aún si se establece algún tipo de premio para el funcionario.

Dado este pequeño análisis, realizado a cada una de las recomendaciones del INDECOPI, podemos indicar la siguiente hipótesis; estas recomendaciones generan y promueven la competitividad entre los postores en una licitación pública; en otras palabras sirven para reducir o eliminar, en el mejor de los casos, la colusión y manipulación de precios entre postores. (Froeb, 1993) nos indican que los pactos colusorios entre postores, elevan con éxito los precios significativamente sobre los niveles que de otro modo habrían prevalecido, y publicaciones del (OCDE, 2013) hacen referencia a estudios que han estimado sobrepuestos que surgen de prácticas anticompetitivas en las licitaciones en alrededor del 34,6%; por lo tanto podemos deducir que la competencia entre postores, reduce significativamente los niveles de precios adjudicados en las licitaciones; entonces uno de los efectos de las recomendaciones del INDECOPI, aparte de fomentar la competencia, es la de reducir significativamente los precios ofertados de los postores, para mostrar algo de evidencia respecto a este enfoque, realizamos el siguiente análisis de precios estimados (Valore Referencial) y los precios adjudicados en un ejemplo:

4.3.2 Análisis comparativo

Para tener una mejor visualización del impacto que tuvieron las licitaciones públicas, respecto a las ya instaladas recomendaciones del INDECOPI en el Reglamento de Contrataciones del Estado Peruano, se decidió trabajar con un servicio en específico, el de limpieza general para las agencias del Banco de la Nación (BN), se escogió este servicio debido a que tenía que contar con algunas condiciones, como por ejemplo:

Para realizar el siguiente análisis, se tiene que tener presente el tiempo en el que se convocó cada proceso, es decir este servicio debió ser convocado antes y después de las recomendaciones y tenía que ser lo más homogéneo posible contando con las mismas características para hacer una buena

comparación, el servicio de limpieza normalmente las especificaciones del requerimiento son las mismas, solo que cada año se aumentan las sedes nuevas en cada proceso nuevo de contratación. A diferencia de los bienes, el precio de estos servicios es más estable en el tiempo, los únicos incrementos que podrían considerarse en el precios de los oferentes es si el gobierno hace algún incremento de la RMV²⁰, ya que estos servicios ofrecen intermediación laboral a las empresas contratantes, sin embargo estas diferencias en los precios no afectarán nuestro análisis.

Se tomaron los datos de la página web del SEACE, tomando una muestra de cinco (05) procesos de selección, siendo ésta la cantidad de concursos públicos que se licitaron para el BN en el año 2019, año en que se establecieron las recomendaciones del INDECOPI, en el 2020 solo se convocó un proceso pero todavía no concluye, por lo que no se tomó en consideración. Posteriormente se consiguió los mismos procesos anteriores ejecutados en los años 2015 y 2016, elaborándose el siguiente análisis.

Tabla 1

Muestras de licitaciones tomadas del SEACE del año 2019

N°	Nombre de la Entidad	Fecha Convocado	Descripción de Objeto
1	BANCO DE LA NACION	22/11/2019	Servicio de limpieza general para las agencias lobbies y cajeros de los departamentos de Lima Provincias y Ancash dependientes de la Macro Región Lima de la Gerencia Banca de Servicios del Banco de la Nación.
2	BANCO DE LA NACION	11/09/2019	Servicio de limpieza general para las agencias, Lobbies y cajeros de los departamentos de Cusco, Apurímac, Madre de Dios, Ayacucho y Puno de la Subgerencia Macro Región IV Sede Cusco de la Gerencia de Banca de Servicios del Banco de la Nación.
3	BANCO DE LA NACION	07/08/2019	Servicio de Limpieza General para las agencias, lobbies y cajeros de los departamentos de Cajamarca, Amazonas y Loreto dependientes de la Subgerencia Macro Región I Piura del Banco de la Nación.
4	BANCO DE LA NACION	20/06/2019	Servicio de Limpieza General para las agencias, lobbies y cajeros de los departamentos de Piura y Tumbes dependientes de la Subgerencia Macro Región I Piura del Banco de la Nación.
5	BANCO DE LA NACION	19/06/2019	Servicio de limpieza general para las oficinas e inmuebles del Banco de la Nación de los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna y Huancavelica de la Subgerencia Macro región V - Sede Arequipa de la Gerencia Banca de Servicio del BN.

Nota. Elaboración propia

Tabla 2*Muestras de licitaciones tomadas del SEACE del año 2015 y 2016*

N°	Nombre de la Entidad	Fecha Convocado	Descripción de Objeto
1	BANCO DE LA NACION	28/09/2016 16:28	Servicio de Limpieza para las oficinas del BN ubicadas en los Departamentos de Lima y Ancash dependientes de la DMR - Sede Lima.
2	BANCO DE LA NACION	31/12/2015 18:27	Servicio de Limpieza para las oficinas del BN ubicadas en los Departamentos de Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Ayacucho y Puno dependientes de la DMR IV - Sede Cusco.
3	BANCO DE LA NACION	31/12/2015 15:08	Servicio de Limpieza para las oficinas del BN ubicadas en los Departamentos de Cajamarca, Amazonas y Loreto dependientes de la DMR I - Sede Piura.
4	BANCO DE LA NACION	3/09/2015 16:46	Servicio de Limpieza para las oficinas del Banco de la Nación ubicadas en los departamentos de Piura y Tumbes dependientes de la DMR I - Sede Piura.
5	BANCO DE LA NACION	31/12/2015 18:27	Servicio de Limpieza para las oficinas del BN ubicadas en los Departamentos de Tacna, Arequipa, Moquegua y Huancavelica de la Subgerencia Macro Región V Arequipa de la Gerencia de Banca de Servicios del Banco de la Nación.

Nota. Elaboración propia

Lo que realizaremos será comprar el valor referencial/valor estimado con el valor adjudicado, en cada proceso, la diferencia de estas dos variables vendrían a ser el ahorro o beneficio obtenido por cada proceso de contratación, y si dividimos este resultado entre el valor referencial/valor estimado tendremos el valor porcentual de los beneficios obtenido a consecuencia de la reducción de los precios ofertados.

Procedemos a realizar este análisis con la muestra obtenida de los años 2015 y 2016 y podemos definir lo siguiente; el ahorro-beneficio total obtenido por dichos procesos de concurso público bajo el reglamento de contrataciones anterior a las recomendaciones del INDECOPI es de S/ 4'408,558.63, equivalente a un 20% del monto total presupuestado, concluimos en este punto que a pesar de no haber planteado inicialmente las recomendaciones, se logró obtener un 20% de beneficios en los procesos de selección.

Tabla 3*Ahorro-beneficio estimado de las licitaciones de los años 2015 -2016 (tabla 2)*

N°	Valor Referencial / Valor Estimado	Valor Adjudicado	% beneficio	Ahorro/beneficio	Moneda
1	2,454,535.00	1,991,242.08	19%	463,292.92	Soles
2	6,899,141.66	5,336,656.20	23%	1,562,485.46	Soles
3	4,415,931.13	3,408,966.00	23%	1,006,965.13	Soles
4	3,412,140.00	2,900,268.00	15%	511,872.00	Soles
5	4,516,770.60	3,652,827.48	19%	863,943.12	Soles
			20%	4,408,558.63	

Nota. Elaboración propia

Realizamos el mismo procedimiento para la muestra obtenida del año 2019 y observamos lo siguiente, obtenemos un ahorro-beneficio de S/ 6'387,867.73, equivalente a una 24% del monto total presupuestado para estas compras, podemos indicar que teniendo presente las recomendaciones en el reglamento se pudo obtener mayor beneficio respecto a los precios ofertados por los postores, por consiguiente, estimamos que en este muestreo escogido, el efecto que tuvieron las recomendaciones del INDECOPI en las licitaciones públicas, representan un 4% del valor referencial/estimado en una licitación pública.

Tabla 4*Ahorro-beneficio estimado de las licitaciones del año 2019 (tabla 1)*

N°	Valor Referencial / Valor Estimado	Valor Adjudicado	% beneficio	Ahorro/beneficio	Moneda
1	2,398,026.96	1,911,323.03	20%	486,703.93	Soles
2	8,719,729.22	6,976,208.20	20%	1,743,521.02	Soles
3	4,857,840.00	3,332,249.85	31%	1,525,590.15	Soles
4	3,930,739.27	3,061,215.36	22%	869,523.91	Soles
5	6,417,176.76	4,654,648.04	27%	1,762,528.72	Soles
			24%	6,387,867.73	

Nota. Elaboración propia

Dado el análisis presentado, podemos deducir que uno de los efectos que tuvieron las recomendaciones del INDECOPI a la Ley de Contrataciones del Estado, es el incremento de los beneficios obtenidos en las licitaciones/concursos públicos a consecuencia de la reducción de los precios ofertados por los postores. Con este análisis también demostramos lo antes mencionado; colocar un valor referencial no limita obtener ahorros/beneficios en una licitación, ya lo pudimos observar con la muestra de los años 2015 y 2016, lo que limita específicamente es fomentar la competencia entre postores, ya que generamos incentivos a que los postores deseen coludir.



Conclusiones

Publicar el valor referencial o valor estimado en el PAC o en el proceso de selección para una licitación o concurso, es una manera de restringir innecesariamente el ingreso de nuevos postores, si este valor publicado es muy bajo para los postores, tendrán incentivos a no participar, la pluralidad de postores se reducirá y no habrá competencia en la licitación; caso contrario, si el valor publicado es muy alto, los postores tendrán un incentivo clave para poder cuestionarse la posibilidad de coludir con los demás postores.

Es entera responsabilidad del área o funcionario responsable de las licitaciones, elaborar un cronograma del proceso de contratación, que este desarrollado de tal manera que eviten cualquier tipo de factor que facilite el contacto entre postores, sin embargo la manera más efectiva de reducir estos riesgos, es la ejecución del proceso de licitación bajo una plataforma electrónica.

Tanto la introducción de declaraciones juradas de no colusión entre postores, como el castigo de inhabilitación del postor como proveedor para contratar con el estado, y la libre comunicación entre el funcionario encargado de la compra y la Secretaría Técnica de Libre Competencia, son incentivos que impactan de manera negativa sobre los acuerdos colusivos, fomentando la competencia en las licitaciones, por lo que los postores se verán obligados a presentar mejores propuestas económicas, compitiendo contra los precios de los demás postores, reduciendo así los precios adjudicados.

La implementación de estas recomendaciones, no solo al reglamento de contrataciones del estado peruano, sino también al reglamento de contrataciones de las entidades público-privadas, servirán de gran ayuda contra la corrupción en nuestro país, ante la evidencia mostrada en el presente documento, podemos concluir que el efecto más notorio de implementar estas recomendaciones del INDECOPI es la reducción de los precios adjudicados en las contrataciones públicas, generando ahorro en las entidades como consecuencia de generar competencia de cada licitación.



Lista de referencias

- American Management Association®. (24 de enero de 2019). *amanet.org*. Obtenido de <https://www.amanet.org/articles/the-hard-truth-about-soft-skills/>
- CAN. (2016). *Informe sobre el cumplimiento del plan de lucha contra la corrupción 2012-2016*. <http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/Informe-de-seguimiento-Plan-2012-2016.pdf>.
- CLC. (26 de Noviembre de 2018). *Incorporan en el Decreto Legislativo 1444 recomendaciones del Indecopi para fomentar mayor competencia en las compras públicas*. Obtenido de <https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/6535/NP%20181126%20Compras%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- CMAC PIURA S.A.C. (s.f.). *CAJA PIURA*. Obtenido de <https://www.cajapiura.pe/conocenos/marco-normativo-1/>
- Comisión de Defensa de la Libre Competencia. (2018). *Guía para combatir la concertación en las Contrataciones Públicas*. Lima.
- Coronado, J. (2020). UDEP – Curso TSP 2020. *Acuerdos Horizontales, Prácticas Concertadas y su Combate*. Obtenido de <file:///C:/Users/jgogny/Desktop/TSP%20ECONOMÍA/3.%20Módulo%20de%20Economía%20de%20las%20Políticas%20Públicas/Sesión%202-3/Microsoft%20Word%20-%2020201024%20Acuerdos%20Horizontales%20TSP.docx.pdf>
- Froeb, L. (Febrero de 1993). *ResearchGate*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/222487984_What_is_the_effect_of_bid-rigging_on_prices
- INDECOPI. (2018). *Guía para Combatir la Concertación en la Contrataciones Públicas*. Obtenido de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/2961200/Gu%C3%ADa+de+Libre+Competencia+en+Compras+P%C3%ABlicas/>
- Kaufmann, D. (1997). *Corruption: the facts. Foreign policy, (107): 114-131*. Obtenido de <https://doi.org/10.2307/1149337>
- OCDE. (2013). *Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México*. Obtenido de <https://www.oecd.org/daf/competition/MexicoISSTEBidRiggingSP.pdf>
- OCDE. (2017). *La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidades y Coordinación, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. París: Éditions OCDE.

OCDE. (24 de Setiembre de 2018). *OECD.ORG*. Obtenido de <https://mail.osce.gob.pe/osce/modificaciones-la-ley-de-contrataciones-del-estado-simplifica-la-contrataci%C3%B3n-p%C3%ABlica-incrementa-la>

Olaechea, P. (13 de marzo de 2018). *La corrupción en la contratación pública, por Pedro Olaechea*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/corrupcion-contratacion-publica-pedro-olaechea-noticia-503991-noticia/?ref=ecr>

PeruContable. (4 de febrero de 2019). *Contrataciones del Estado: aún hay espacio para simplificar trámites*. Obtenido de <https://www.perucontable.com/gubernamental/contrataciones-del-estado-aun-hay-espacio-para-simplificar-tramites/>

RLCE. (artículo 35°). *Reglamento de ley de contrataciones del estado*.

RLCE. (Artículo N° 55). *Reglamento de ley de contrataciones del estado*.

SALAZAR MORALES, Diego A., ANGLES ARENAS, Andrea. El diseño institucional de la corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado. Análisis del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del Perú. En: Cuaderno de Investigación N°10. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú Sosa, M. I. (2015). Estrategia de mejor atención al ciudadano: caso de éxito en el Perú. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pág. 1). Lima, Perú.

Sousa, L. d. (07 de July de 2009). *Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. Crime, Law and Social Change volume 53, pages5–22(2010)*. Obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-009-9211-3>

Superintendencia del mercado de valores. (s.f.). *Directiva para establecer criterios y lineamientos para la realización de estudios de mercado y determinación de precios referenciales*. Lima : SMV.

World Economic Forum. (enero de 2016). *Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Obtenido de http://www3.weforum.org/docs/WEF_FOJ_Executive_Summary_Jobs.pdf

Notas al pie de página

¹ OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, es un organismo de cooperación internacional, compuesto por 38 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.

² Starbucks Open Plaza Piura (Tienda N° 31)

³ MAC Real Plaza Piura en el C.C. Real Plaza Piura.

⁴ Se realizó el cálculo con el costo promedio por paquete enviado siendo de S/ 50.00 y la cantidad aproximada de paquetes enviados en un mes y se proyectó por el periodo de 03 años.

⁵ Esto se calculó con la estimación de ahorro –moderado y según experiencias en otras entidades financieras del Perú- del 12.50% sobre los gastos proyectados para el 2019.

⁶ Este monto estimado es el resultado de aplicar un ahorro de 3.00% al gasto total de energía eléctrica de la empresa. Este beneficio se sustenta en la implementación de mejores prácticas, y gestión de indicadores de desempeño para el monitoreo del consumo energético.

⁷ SEACE. Sistema Electrónico de Contrataciones, es el sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del estado, así como la realización de transacciones electrónicas.

⁸ Se conoce como requerimientos técnicos mínimos (RTM) a las características, condiciones, cantidad y calidad de los bienes, servicios y obras que una Entidad requiere adquirir o contratar para el cumplimiento de sus funciones.

⁹ Hace referencia a la selección de proveedores o contratistas considerados competentes para la participación en una proceso de selección, antes de la emisión de invitaciones para licitar.

¹⁰ La Comisión de Defensa de la Libre Competencia es un órgano con autonomía técnica y funcional destinado a sancionar las conductas de abuso de posición de dominio, las prácticas colusorias horizontales y las prácticas colusorias verticales, de conformidad con lo establecido por la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.

¹¹ Ley que prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores, bajo el decreto legislativo N° 1034.

¹² Empresas que integran el acuerdo colusorio cuya finalidad es reducir o eliminar la competencia de un determinado mercado. Sus principales actividades se centran en fijar los precios, limitar la oferta disponible, dividir el mercado y compartir los beneficios.

¹³ Un consorcio es la unión de varias entidades que, al compartir objetivos comunes, deciden aliarse en una estrategia conjunta. No se trata de una fusión de empresas sino que cada entidad mantiene su independencia pero adoptan un marco de relaciones con un propósito compartido.

¹⁴ Transparencia. Las entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones iguales de trato, objetividad e imparcialidad.

¹⁵ Publicidad. El proceso de contratación debe ser objeto de publicidad y difusión con la finalidad de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, facilitando la supervisión y el control de las contrataciones.

¹⁶ PAC. Es un instrumento de gestión, indispensable para que la institución pueda contratar bienes, servicios y obras, durante el año fiscal, orientados al cumplimiento de las metas y objetivos contenidos en su Plan Operativo.

¹⁷ El Plan Anual de Contrataciones es un instrumento de gestión para planificar, ejecutar y evaluar las contrataciones de las entidades públicas, y debe encontrarse articulado con el Presupuesto Institucional y su Plan Operativo. El PAC se encuentra regulado por la Directiva N° 005-2017-OSCE-CD aprobada mediante Resolución N° 005-2017-OSCE-CD.

¹⁸ Sistema de Planificación de Recursos Empresariales. Es un conjunto de sistemas de información que permite la integración de ciertas operaciones de una empresa, especialmente las que tienen que ver con la producción, la logística, el inventario, los envíos y la contabilidad.

¹⁹ También llamado “delación compensada”, es un programa que busca desestabilizar los acuerdos colusivos, ofrece incentivos para que los miembros de un cartel brinden información (delatar) sobre la existencia del acuerdo, siendo compensados con reducciones de las eventuales multas. Artículo 26 de la Ley de Libre Competencia. (Coronado, 2020)

²⁰ Remuneración Mínima Vital, es la cantidad mínima de dinero que se le paga a un trabajador que labora una jornada completa de 08 horas diarias o 48 horas semanales.