

Modelo de Postulación

Categoría: Eficiencia en Adquisiciones y Contrataciones

Buena práctica:

Comprando mejor: la unión de las compras corporativas con la subasta inversa

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (AMBITO NACIONAL)

PREMIO BUENAS PRÁCTICAS GUBERNANMENTALES

2006

RESUMEN EJECUTIVO

Título: “Comprando mejor: la unión de las compras corporativas con la subasta inversa”

Nombre de la Institución: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) – Unidad de Compras Corporativas Obligatorias de la Secretaría de Gestión Pública.

Lugar: Provincia de Lima, Departamento de Lima

Beneficio para la ciudadanía:

El principal beneficio es el ahorro de recursos económicos que se obtienen, lo cual permite al Estado destinar estos fondos a obras y/o servicios para la utilización directa de la población. Esencialmente, con la unificación de las compras, hay 2 ejes de ahorro: costos variables (bienes) por las compras, por volumen y costos fijos (recursos humanos).

Adicionalmente, se espera un mayor desarrollo y especialización del mercado de los proveedores, por ejemplo, el mercado de equipos de gas natural vehicular. Otro beneficio es que los procesos de compra del Estado se vuelven más eficientes, transparentes y con menores posibilidades de prácticas de corrupción. Con procesos así, se tiende la modernización del Estado, lo cual elevará en el mediano plazo la calidad de servicio del Estado.

Descripción del problema a encarar:

El problema a encarar es que el Estado, a pesar de ser un gran comprador, no percibe los beneficios de las compras por volumen. Ello se traduce en que compra más caro y gasta más en horas-hombre y en dinero en sus diversos procedimientos licitatorios. Precisamente, nuestra buena práctica busca hacer que las compras estatales sean eficientes, en términos económicos y de gestión.

Descripción de la Buena Práctica:

Nuestra buena practica es la Licitación Publica por Subasta Inversa N° 001-2006-UCCO-PCM, cuya presentación de ofertas se llevo a cabo el 6 de marzo

de este año en sala Acuerdo Nacional en PCM. Los bienes adquiridos fueron: a) papel bond, b) fólder manila c) disquetes d) CD recargables y e) CD no recargables. Participaron 15 Ministerios. El valor total referencial de la compra luego del estudio de mercado corporativo fue de S/. 2 802 022,92. Tal adquisición fue un doble estreno en el sector público, pues fue la primera compra corporativa obligatoria y, a la par, la primera vez que se utiliza la modalidad de subasta Inversa Presencial con Lances Electrónicos. A continuación veremos cada uno de ellos.

Al respecto, las compras corporativas obligatorias (que responden a la pregunta quienes compran y en cuantos procesos) consisten básicamente en centralizar, estandarizar y satisfacer las necesidades de compra de determinados bienes y servicios de las diferentes unidades ejecutoras del Estado. Es decir por mandato legal, en lugar de hacer un procedimiento de compra por cada bien y por cada entidad, se agrupan varios bienes y entidades usuarias en un solo procedimiento.

En lo que respecta a la Subasta Inversa con Lances Electrónicos, (que responde a la pregunta como se elige) consiste en que las ofertas de los postores se presentan en un sobre cerrado, luego de lo cual se pasa a una etapa de puja donde los precios de estos van bajando competitivamente a través de un terminal de computadora en el que cada competidor se reconoce por un seudónimo hasta llegar al precio final y donde el público puede ver como va yendo la competencia.

Impacto Alcanzado:

El impacto alcanzado en la buena práctica que presentamos ha sido el ahorro de casi S/.450 000. En efecto por separado se esperaba comprar los bienes en aproximadamente 2 950 000, monto que se redujo luego de la subasta a un aproximado de S/. 2 500 000,00. Porcentualmente hablando, se ha ahorrado en término variables un 14,8% de lo que se esperaba si se compraba por separado y sin subasta (nótese como se potencia el ahorro de la compra corporativa, utilizando la subasta inversa). Incluso en algunos bienes se ha ahorrado más del 50% del precio que se esperaba comprar. Tal como

señalamos, el ahorro no solo se ha dado en costos variables sino también en los costos fijos (horas-hombre) de los concursos. Veamos en el siguiente cuadro el impacto alcanzado:

Cuadro mencionado

Con este ahorro de casi 15%, a futuro, se espera ahorrar cuantiosos recursos del Estado en las diversas compras corporativas que se van a realizar.

Principales actores involucrados:

a) Equipo:

Pedro Pablo Kuczynski (Presidente del Consejo de Ministros), Verónica Zavala Lombarda (Secretaria de Gestión Pública), los miembros de la unidad de compras corporativas obligatorias (UCCO): Antonio Jochamowitz Stafford, (Representante de la PCM), Alfredo Zamudio Gutierrez (representante del MTC) y Ricardo Fonseca Garcés (Analista).

b) Aliados:

Ministerio de Economía (como entidad técnica); empresas del sector privado (proveedores), todas las unidades ejecutoras a través de su personal de administración y logística, CONSUCODE. También merece resaltarse el apoyo de Aklara (empresa prestadora de servicios de subasta por medios electrónicos).

Datos de la persona de contacto

Nombre: Rodolfo Guillermo Miranda Miranda

Cargo: Asesor legal de la secretaria de gestión pública

E-mail: mmiranda@pcm.gob.pe

Teléfono: 610-9757

Web: www.pcm.gob.pe

A. EXPLICACIÓN DE LA BUENA PRACTICA

1. Descripción de la Buena Practica

a. La compra corporativa por la modalidad de subasta inversa presencial con lances electrónicos.- Una característica esencial de nuestra buena práctica fue el unir dos mecanismos para optimizar las compras públicas: las compras corporativas obligatorias y la subasta inversa, las mismas que tienen una regulación específica propia. Todo comenzó con la constatación de algo evidente. ¿Por qué realizar varios procedimientos, si se puede hacer uno solo? ¿Para qué comprar por separado, si en conjunto se puede comprar más barato? De esta manera, se fueron gestando las formas al sistema logístico, concretando con la presentación de ofertas y adjudicación de una compra corporativa obligatoria el 6 de marzo de este año. Veamos por separado la compra corporativa y la subasta inversa.

La compra corporativa - en este caso, corporativa e intersectorial - se refiere a la selección conjunta que realiza un grupo de entidades del estado, a fin de aprovechar las ventajas que ofrece la economía de escala y lograr mayor competitividad. En ese contexto, se centralizan y estandarizan los requerimientos e información (base, estudio de mercado, especificaciones técnicas, etc.) para lograr las adquisiciones y contrataciones de servicios que, por su naturaleza y características similares en una sola operación, para obtener mejores precios, calidad y servicio.

Por su parte, la subasta inversa presencial con lances electrónicos -materia de la buena práctica que presentamos- en la modalidad de selección por la cual se realiza la adquisición de bienes comunes a través de una oferta pública y en la cual, el postador ganador es aquel que ofrece el menor precio en igualdad de circunstancias y de servicio. En particular, debemos señalar que se llama subasta inversa porque es una subasta de compra y no de venta, donde los precios van de mayor a menor. Además es presencial porque se diferencia de la subasta electrónica donde los proveedores no están en el mismo lugar sino

que desde sus computadoras en diferentes lugares del mundo realizan sus pujas. Y es presencial con lances electrónicos (por contraposición a la subasta con lances verbales) porque las pujas se realizan a través de computadoras con un software (programa) especial donde se da la publicidad al proceso de pujas pero no se sabe que el postor es el que va realizando las pujas. Ello tiene como ventaja que se incentiva a los postores a mejorar su oferta pues, es mas difícil que sepan quien es el postor que va mejorando sus propuestas, con lo cual no saben su “techo”, por lo que tienen que arriesgar mas (bajar sus precios) y con ello gana el Estado.

b. Pasos previos al procedimiento de compra.- Para poder convocar el proceso, la PCM estableció mediante decreto supremo el listado de bienes y servicios sujetos a la modalidad de compras corporativas obligatorias, las entidades participante, así como la unidad de compra del gobierno nacional que se encargo de efectuar los procesos de selección correspondientes.

Acto seguido se decidió implementar el sistema operativo y administrativo donde se procesó el flujo de requerimientos e información de las 27 entidades participantes en el plan piloto hasta su consolidación en un solo y gran requerimiento, para una posterior convocatoria corporativa convocada por la unidad de compras corporativas obligatorias.

El comité de especialistas asignado en cada entidad técnica, definió las especificaciones técnicas de los bienes. Paralelamente, la UCCO fue coordinando con CONSUCODE ya que, al tratarse de una subasta inversa, se requería su aprobación de las fichas técnicas de los bienes. Ello es así, porque en la subasta inversa el único factor de competencia es el precio, por lo que los parámetros de calidad deben estar clara y previamente definidos.

Posteriormente, cada entidad participante realizo un estudio de mercado donde se tuvo un posible precio si se compraba por separado. Luego transmitieron esa información y sus requerimientos a la UCCO, que se encargó de procesarlos y estandarizarlos. Esta es una parte delicada del proceso, pues las entidades piden diferentes bienes y muchas lo piden con diferentes estándares.

Así pues, hubo que ajustar las solicitudes hasta llegar a un estándar. Por ejemplo, una entidad solicitó la compra de unas agendas electrónicas tipo palm, pedido que fue rechazado, precisamente por no tratarse de un bien estándar.

Una vez unificados los requerimientos, la UCCO consultó sobre su disponibilidad presupuestal. Sobre esa base, se modificaron los requerimientos para la compra corporativa.

Después la Oficina de Administración de la PCM nombró el Comité Especial (del MEF, nótese como se busca la participación plural) para la elaboración de base y la conducción del proceso de adquisición en si.

Como todo procedimiento de selección las bases elaboradas por el Comité Especial fueron revisadas y aprobadas por la UCCO. La convocatoria se publicó en SEACE (Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado), todo lo cual le dio transparencia al proceso y se fomenta la mayor convocatoria. Lo anteriormente expuesto se explica en el siguiente cuadro:

Cuadro mencionado

c. El procedimiento de selección propiamente dicho.- Luego de toda la organización anterior, la UCCO pasó a tener un rol supervisor, pues al igual que en las compras tradicionales, el conductor y director del procedimiento de selección es el comité especial. Por otro lado, considerando que meses atrás ya se había colocado en las fichas técnicas en www.seace.gob.pe, los requerimientos eran claros y el único factor de competencia fue el menor precio, no se contempló la posibilidad de observaciones ni aclaraciones a las bases. Así, las interrogantes de orden administrativo se resolvieron en un simulacro que tuvo lugar el 3 de marzo y el mismo día de la presentación de ofertas, el 6 de ese mismo mes. Entonces se aprecia que las etapas en esta modalidad de selección fueron: 1) Convocatoria, 2) Inscripción de participantes y 3) Presentación de propuestas, puja y otorgamiento de la Buena Pro. A mayor abundamiento, para dar mayor rapidez aún el plazo entre la

convocatoria y la presentación de propuestas no pudo ser mayor a ocho días hábiles, lo cual fue cumplido en la Buena Practica que presentamos.

d. Presentación de ofertas.- Así las cosas, hasta el viernes 3 se realizó la inscripción de los participantes en el MEF (siempre buscando la participación de diversas entidades) y el lunes 6 de marzo, se llevó a cabo la presentación de ofertas, para lo cual a cada postor se le asignó una computadora con un seudónimo para las pujas y sus respectivas claves de acceso al sistema informático. Ese día hubo 21 participantes, algo que también es un logro, pues usualmente se presentan menos postores a entregar oferta en las licitaciones públicas.

Allí los postores se acreditaron (lo cual demoró más de lo previsto) y presentaron sus obras con los diferentes ítems. Luego se eliminó a los que habían hecho ofertas 10% arriba del valor referencial y a los que habían hecho ofertas superiores en 10% al valor de la oferta inicial más baja. Es por eso que, en algunos casos, hubo postores que no pasaron a la etapa de las pujas.

e. Las pujas.- Durante el periodo de puja, los postores clasificados realizaron propuestas de precios las veces que creyeron conveniente. Para ser aceptada, cada postura tuvo que ser igual o menor a la propuesta que iba liderando la puja y, a su vez, para poder mejorar la mejor propuesta de ese momento se tenía que superar el decremento mínimo, (que es una cantidad en nuevos soles, que constituye el monto mínimo de mejora de la mejor oferta, el cual no puede ser muy bajo para evitar que las mejoras sean irrisorias y prolongar indefinidamente las pujas, ni tan alto como para desincentivar a los postores a mejorar sus propuestas). Una vez que transcurrieron 3 minutos sin mejorar la última propuesta, se culminó el proceso y se adjudicó la buena pro. Así se hizo por separado ítem por ítem.

f. Datos más relevantes de las ofertas y pujas en nuestra buena practica.- El primer ítem fue papel bond 80 gramos, se compraba por millares, teniendo como valor unitario referencial previsto en las bases S/. 24,79. Presentaron propuestas diversos competidores, siendo, siendo la más alta la de Papelera

Nacional S.A. (ofertó S/. 27.17), y la más baja la de Ofimax (ofertó S/.23.65) Luego de las pujas con lances electrónicos, la mejor oferta fue la del postor Algisa (ofertó 22.60 el millar). Nótese que la oferta que fue finalmente la adjudicada no fue la más baja en un inicio (Algisa ofreció inicialmente S/. 24,28), lo cual demuestra la competitividad que incentiva el sistema de pujas.

Para el ítem 2 - Folders Manila T- A4 el valor unitario previsto en las bases fue S/. 150.000 y la unidad de medida era el millar. La oferta inicial más alta fue la de Papelera Nacional (oferto s/. 164.00) y la más baja la de Comercial Giova (oferto s/.141. 50) a quien se le adjudicó con el mismo precio. En este caso, no hubo pujas debido a que el precio oferta inicialmente había sido bajo y los otros postores no pudieron competir con la oferta inicial de Giova.

Para el ítem 3.- Diskettes, el precio unitario previsto en las bases fue S/.6.15 y la unidad de medida fue la decena. La oferta más alta fue la Kadia Video & Audio SAC (ofertó s/.6.15 por unidad) y la más baja la de Continental (ofertó 5.4 por unidad). Finalmente se le adjudicó la buena pro a JL Business and Service (ofertó 5.49 por unidad). Nótese que ocurrió lo mismo que en el ítem 1.

Para el ítem 4 – CD grabable, el valor unitario previsto en las bases fue de s/.1510, 00 por millar. La oferta inicial más alta fue la de Inversiones Ancona (ofertó s/. 1, 537, 25 por unidad de millar) y la más baja la de Megaciber (ofertó s/. 950.00 por unidad de millar). En este caso, por las grandes diferencias de precios entre los postores solo pasaron a puja 2 postores.

Para el ítem 5 – CD regrabable, el valor unitario previsto en las bases fue de s/. 3370.00 por millar. La oferta más alta fue la de Manuel Reyes Chauca (ofertó s/. 3, 330.00 por unidad de millar) y la más baja la de C&S Computers and Supplies (ofertó s/. 2, 620.00 por unidad de millar). Luego de las pujas, la mejor oferta fue la del postor Algisa (ofertó s/., 550.00 por unidad de millar) Nótese que ocurrió lo mismo que en los ítems 1 y 3 con lo cual queda más claro que gracias a los lances se puede mejorar la oferta inicial, de tal manera que alguien que no tuvo la oferta inicial más competitiva, pudo resultar ganador.

2. Equipo ejecutor y plazos

El antecedente principal en la subasta inversa es la bolsa de productos, mecanismo que fue comenzado a utilizar por el Estado anteriormente. Sin embargo, hubo una sentencia del tribunal constitucional que declaró inconstitucional la adquisición de productos a través de la bolsa de productos. Es por eso que, se tuvo que esperar hasta que se regule la subasta inversa en el reglamento de la ley de Contrataciones y Adquisiciones del estado (decreto supremo n° 084-2004-PCM) para llevar a cabo esta buena práctica.

Los inicios de las compras corporativas podemos remontarlos al 2002 en el que el Ministerio de salud comenzó a comprar corporativamente junto con sus direcciones regionales. Dado el éxito de las compras comparativas, en el MEF quisieron replicar la experiencia. En concreto el impulsor fue el señor Fernando Zavala Lombardi, viceministro de economía de esa época y hoy ministro. El señor Zavala coordinó con un equipo que planificó e impulsó las compras corporativas. Al par CONSUCODE, a través de su presidente Ricardo Salazar Chávez, se interesó por las compras corporativas. Vemos como más y más entidades fueron interiorizando algo que es de total sentido común: comprar juntos resulta más barato. Diferentes participes con diferentes acciones coadyuvaron a la realización de esta práctica.

Sin duda, un hito fue la aprobación del nuevo texto único ordenado de la ley de contrataciones y adquisiciones del estado (decreto supremo n° 083-2004-PCM) y su nuevo reglamento (decreto supremo n° 084-2004-PCM) que fueron muy bien impulsadas por Carlos Ferrero Costa (entonces premier) y Jaime Reyes Miranda (entonces secretario general de PCM), donde se reguló las compras corporativas y la subasta inversa. Posteriormente, se estableció el plan piloto de compras corporativas de compras corporativas y la subasta inversa, Posteriormente se estableció el plan piloto de compras corporativas y en octubre del 2005, ya con Pedro Pablo Kuczynski como premier y Verónica Zavala Lombarda como secretaria de gestión Pública, se constituyó la UCCO en la PCM (integrada ahora por Antonio Jochamowitz por PCM, Alfredo

Zamudio por el MEF, Marco Montoya por el MTC, Rossana Rivera y Ricardo Fonseca).

Este proceso es una alianza estratégica entre varias entidades. Luego de todo el planteamiento, se llegó a la preparación del procedimiento que constituye la buena práctica que presentamos. Así, nos ubicamos en octubre del año pasado donde se comenzó a solicitar los requerimientos de las diversas entidades, a coordinarlos, estandarizarlos y centralizarlos.

En los meses siguientes se mantuvo una estrecha coordinación con CONSUCODE para incorporar todos los bienes en sus correspondientes fichas técnicas, para que se pueda utilizar la subasta inversa. Fue una coordinación en todos los niveles (desde la definición de políticas públicas hasta cuestiones logísticas y administrativas) y, finalmente, CONSUCODE aprobó la ficha técnica de todos los ítems comprados el 6 de marzo, materia de esta buena práctica.

Paralelamente, se iba avanzando con el estudio de mercado (diciembre 2005, enero 2006) y se nombró el comité especial (integrado por Julio Jugo como presidente y Rocío Zaplana del MEF como secretaria).

En cuanto al procedimiento de adquisición en sí, el comité preparó las bases y la UCCO las aprobó en febrero. Se hizo la convocatoria (21 de febrero), luego vino la inscripción de participantes (hasta el 3 de marzo) y el 6 de marzo se realizó la entrega de ofertas. Actualmente las entidades y los adjudicatarios de los diversos ítems están coordinando la celebración de sus respectivos contratos.

3. Dificultades

Un problema frecuente en el sector público es la errónea idea de autonomía en las diversas entidades, lo cual las lleva a tener dificultades para concretar acuerdos. Por ello, la UCCO diseñó formatos especiales y amigables para la determinación de las necesidades de las entidades participantes, pero igual

algunos tomaron un tiempo adicional para la consolidación interna de requerimientos de sus usuarios por problemas de coordinación interna.

A pesar de la convocatoria escrita y telefónica, se percibió un gran ausentismo, pues por ejemplo, en una reunión podían ir los funcionarios de los 15 ministerios, pero a la siguiente no iban más de 10, A ello se suman los problemas de coordinación interna de algunas entidades (la OGA y Logística con las áreas usuarias y técnicas que realizaban los requerimientos). Otro problema muy típico, eran las dudas técnicas de los usuarios, no obstante las mismas eran absueltas por la UCCO, a través de las dependencias logísticas de las instituciones. También gran parte de las entidades no tuvieron una participación activa en el procedimiento pues tenían la errónea concepción de que como la UCCO centralizaba la compra, todo lo tenía que hacer ella misma. Otra dificultad fue la consolidación y estandarización de los requerimientos. Afortunadamente, el proceso salió adelante con profesionalismo, en gran parte, por el compromiso de las entidades participantes en general, y por el rol coordinador de la UCCO con la supervisión de la Secretaria de Gestión Pública, Verónica Zavala Lombardi. En el alto nivel (ministros, presidente de CONSUCODE) no se encontraron problemas.

4. Aliados

Sin perjuicio de otras instituciones que colaboran con nosotros, merecen especial mención, CONSUCODE y el MEF. CONSUCODE coordinó en todo momento con la UCCO-PCM, aprobó las fichas técnicas para la subasta. El MEF fue una entidad técnica que colaboró en definir las especificaciones técnicas de los bienes, además apoyó en la venta de bases, registro de participantes, en pagar al notario, entre otros.

Por otro lado se contó con el valioso apoyo de AKLARA -una empresa privada especializada en logística que fue proveedora del servicio de soporte logístico en la Buena Practica que presentamos- colaboró en la realización de la subasta inversa. En concreto, asesoró legal y operativamente, aconsejó a la UCCO en la determinación del decremento mínimo (para las mejoras en las pujas), y en

especial, entregó el software que sirvió de soporte para la subasta inversa presencial con lances electrónicos, adaptada a la legislación nacional y al sector público, donde se incluía la bonificación por producción nacional.

5. Transparencia y simplicidad

Sin perjuicio de lo explicado en la parte de descripción, debemos mencionar específicamente los elementos de nuestra buena práctica estrechamente vinculados a la transparencia y a lo amigable de la información y del proceso. Entre otros aspectos, podemos mencionar que todo el procedimiento –desde la convocatoria, pasando por las bases y sus posibles modificaciones hasta la buena pro- figura en el SEACE (Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado), que garantiza la simplicidad para los proveedores que no necesitan llenar los mismos papeles para cada procedimiento sino que basta con su inscripción en el registro de proveedores de CONSUCODE. También se garantiza que todos los ciudadanos puedan conocer las bases y el resultado del procedimiento, lo cual les permite comprar, criticar, investigar. Los planes anuales de concentraciones también están publicados en las páginas web de cada entidad, donde se incluye las compras corporativas obligatorias.

Un aspecto que revela el especial interés por la transparencia es que antes de definir la ficha técnica de un bien o servicio para poder proceder a comprar vía subasta inversa, CONSUCODE, en coordinación con la UCCO y la PCM, publica la posible fecha en su página web y recibe opiniones de los fabricantes, comerciantes y entidades que dan sus sugerencias a fin que los requerimientos sean justos, idóneos, razonables y que respeten los principios de concurrencia e igualdad, de esta manera se eviten los requerimientos dirigidos.

Además, en la subasta inversa presencial materia de la Buena Práctica que presentamos, todas las personas presentes en el Sala Nacional (donde se llevó a cabo la oferta del 6 de marzo pasado) pudieron apreciar en una pantalla cómo se iban realizando las pujas y el tiempo de espera pendiente para que la última puja quede como ganadora. En estos casos, como es fácil percibir, la transparencia es mayor a los casos en los que se oferta en sobre cerrado.

Todo lo anterior culmina con un reporte que se realiza en forma instantánea donde se detallan las ofertas iniciales y las pujas, lo cual se archiva para fines de auditoria, que presentamos como anexo. Se puede ver, pues, que gracias a diversos elementos, la buena práctica que presentamos es transparente.

6. Procedimientos de solución de controversias

La Buena Práctica que presentamos cuenta con un sistema de solución de controversias transparente y expedito, que se caracteriza por omitir el recurso de apelación ante el titular de la entidad, siendo que las impugnaciones se dan directamente a través del recurso de revisión al tribunal de contrataciones y adquisiciones de CONSUCODE.

Ello se explica, porque en la subasta inversa el único factor de competencia es el precio y las pujas son totalmente transparentes por lo que no hay la misma posibilidad de debatir que existe, por ejemplo, en una licitación donde hay una evaluación económica y técnica con criterios de calificación más complejos. Además, el sistema de impugnaciones de nuestra buena práctica es mejor para los postores pues generalmente el titular de la entidad (quien resuelve la apelación) confirma las decisiones del comité especial, por lo que más suele ser un mero trámite - y oneroso - antes de que el caso sea desconocido por el tribunal CONSUCODE.

En la Buena Práctica que presentamos, en el ítem 1 de papel bond, 3 postores manifestaron que iban a impugnar al tribunal, pero finalmente no lo hicieron.

C. IMPACTO DE LA BUENA PRÁCTICA

1. Situación previa que constituye la problemática a encarar

Las compras públicas se representan en todos los contratos que suscribe el gobierno para adquirir bienes y servicios y construir obras públicas; siendo uno de los más grandes consumidores en cualquier economía mundial. En el caso

peruano, un promedio de 15% del Presupuesto Anual del Gobierno Nacional se destina a comprar bienes y servicios.

Cuadro de la comparación del Presupuesto total vs. Presupuesto de bienes y servicios

El Estado distrae recursos humanos al realizar más de 107,000 procesos de selección al año, sin embargo, no se obtienen mejores precios por la compra, más del 88% de los procesos de compras no son adecuadamente planificados; además cada uno conlleva un alto costo en actividades repetitivas, personal, útiles, tiempo, publicaciones, notarios, expertos independientes, mensajería, etc.; y muchas veces el desconocimiento del proceso y sus particularidades técnico-prácticas, por parte de los funcionarios públicos, así como la sempiterna actitud de los postores de impugnar los procesos en sus diferentes etapas con el ánimo de lograr la repetición del proceso y una nueva oportunidad de postular; son características que hacen que el tiempo del proceso de adquisiciones se prolongue más de lo debido.

Con la Buena Práctica que presentamos se logra: a) precios más bajos por compra en volumen; b) reducción de gastos administrativos; c) reducción de costos de fiscalización. En este contexto, las compras corporativas tienen como objetivo reducir los costos de los gastos administrativos asociados a los procesos y obtener ahorros con precios de compras por volúmenes, contribuyendo así a lograr un superávit primario para los fines del Gobierno. No obstante, las compras corporativas no pueden aplicarse a todos los bienes y servicios que requiere el Estado, porque hay bienes que son muy especializados, hay otros que no son requeridos por muchas entidades, y hay otros en los que pequeñas o medianas empresas pueden entregarlos / prestarlos con eficiencia, con lo que, si se les obliga a vender corporativamente, simplemente las grandes empresas desplazarían a las pequeñas.

2. Beneficios para el bienestar de la ciudadanía. Impacto alcanzado. Mejoras o cambios.

a. El ahorro público y la posibilidad de gastar en otras prioridades como principal beneficio.- Principalmente debemos decir que es el ahorro de recursos públicos, los cuales son escasos habida cuenta de las grandes necesidades de nuestro país. En nuestra Buena Práctica se ahorró casi s/. 450 000.00 ¿Qué permite tal ahorro? El ahorro permite destinar recursos para los fines de las diversas entidades públicas, que finalmente, es el bienestar de la población.

b. Ejes del ahorro.- Podemos decir que el ahorro tiene 2 ejes: el ahorro por mayor volumen (ahorro variable) y el costo en recursos humanos (fijo). El costo fijo, principalmente en recursos humanos (horas-hombre) que se ahorran en realizar un solo procedimiento de compra en lugar de varios. Como no escapa su conocimiento, por cada compra pública participan muchas personas, entre gente de la OGA, planificación, abogados, comité especial, entes técnicos, usuarios, notario, entre otros. En el siguiente cuadro graficamos sencillamente el ahorro en costos, entre la situación de compra que se hubiera realizado en 22 entidades y la que desarrollo la UCCO de PCM.

Cuadro mencionado

Sin perjuicio del ahorro en costos fijos, el principal ahorro se da en los costos variables por las economías de escala donde por el gran volumen de las compras los proveedores pueden vender a un menor precio unitario, ello supone la tendencia de los costos de la empresa a ser menores ante un incremento de la producción, a efectos de atender una mayor demanda (mayor volumen de la compra corporativa). Cuanto más produce, menos le cuesta producir cada unidad.

Las economías de escala se producen por el reparto de los costos fijos entre más unidades producidas (disminución del costo medio); por descuentos sobre compras por volumen; por mejora tecnológica; por incremento en la eficiencia y racionalidad en el trabajo (división del trabajo, especialización).

Por otra parte, como ya se señaló, el mismo sistema de selección de nuestra Buena Práctica –la subasta inversa presencial con lances electrónicos- fomenta

la mayor competencia y permite una reducción sustancial de precios. En efecto tal como se explicó en la descripción, ha habido varios ítems en los que finalmente ganaron postores que no realizaron la mejor oferta inicial con el sobre cerrado. Con ello, basta imaginar cómo se hubiese ahorrado de menos si hubiera hecho la compra corporativa sin subasta eligiendo mediante sobre cerrado, como es lo tradicional. Y especialmente el que la subasta tenga lances electrónicos y no verbales hace que los postores no sepan quien está haciendo las mejores ofertas con lo que en lugar de calcular el techo de su rival (hasta donde puede bajar su oferta) tienen que seguir arriesgando hasta, en teoría, llegar a su precio mínimo que les dé una ganancia aceptable.

En el siguiente cuadro veremos cómo se fue ahorrando desde (i) si se hubiesen hecho compras separadas (columna A) (ii) pasando por el valor referencial colocado para nuestra Buena Práctica (Columna B), (iii) para llegar finalmente al valor de adjudicación (Columna C). Para una mejor lectura veremos el cuadro en porcentajes y en dinero.

Cuadros mencionados

c. Otros importantes beneficios.- Además del ahorro, hay una serie de beneficios que también son importantes en la modernización del Estado, a saber: fortalecimiento de la planificación de compras, al requerir mayores niveles de programación, automatización, estudios de mercado, y criterios técnicos en la gestión de inventarios, un mejor aprovechamiento de los recursos humanos del área de compras y logística, información pública electrónica paralela al proceso (fichas, convocatoria, etc.) con un desarrollo y percepción de efectividad y transparencia hasta la selección del proveedor.

Asimismo, se mejora el mercado al tender a una mayor estandarización de los bienes, al ser más ágiles y sencillas (menos pérdida de tiempo) las ventas al Estado que realizan los proveedores, la especialización de los mercados (como lo ocurrirá, por ejemplo, con el gas natural vehicular).

3. Posibilidad de replicación

Para sustentar la posibilidad de replicación, primero es conveniente citar otros ejemplos de compras corporativas para finalmente terminar con nuestros próximos proyectos.

a. Antecedentes con el Ministerio de Salud y FONAFE.- Las primeras experiencias se iniciaron en el sector Salud a través de la primera compra de medicamentos esenciales realizada por el Ministerio de Salud en el año 2003, en ella participaron 119 Direcciones de Salud a través de 34 Direcciones Regionales de Salud de todo el país. Dicha compra demandaba inicialmente un presupuesto aproximado de s/.109 millones, los cuales se redujeron luego del estudio de mercado corporativo a s/.80 millones, que luego de la selección finalizó en s/.68 millones aproximadamente. La misma compra se repitió con éxito el año 2004 con un ahorro adicional de s/. 2 800, 000 aproximadamente.

En el caso de FONAFE, se realizó una Compra Corporativa de Equipos Informáticos para las empresas BANCO DE LA NACION, CORPAC SA, PETROPERU SA, BANCO DE MATERIALES SAC, EDITORA PERU SA, SERPOST SA y SIMA PERU SA, la cual concluyó a inicios del mes de febrero del presente año 2006 obteniéndose beneficios económicos por US \$540,560 (US \$362,520 de ahorros estimados por volumen de compra y US \$178,040 por mejoras técnicas adicionales). Dicho trabajo incluyó la definición del estándar tecnológico y la adquisición consolidada mediante proceso de Licitación Pública de 1,003 Computadoras de Escritorio y 79 Computadoras Portátiles por un monto adjudicado de US\$1 166,318 y US\$145,664 respectivamente.

Con la cita de los antecedentes, -que no son los únicos- sostenemos que la compra corporativa (obligatoria o facultativa) es un proceso que ya ha demostrado ahorros a favor del Estado, por lo cual es un sistema que se debe replicar.

b. Replicación con los nuevos proyectos.- La UCCO va a seguir con las compras corporativas obligatorias y en el corto plazo se proyectó adquirir diversos bienes y servicios por más de s/. 24 millones. Por lo pronto, lo más próximo es la compra de computadoras, luego vendrá la contratación del suministro de gas natural vehicular para los autos del Estado y la adquisición de los equipos de conversión respectivos.

La próxima compra corporativa por subasta inversa que se va a realizar es la de Útiles II donde se comprarán lápices, lapiceros y archivadores. Actualmente, CONSUCODE está por definir las fichas técnicas, previa opinión de diversas instituciones.

Por el grado de competencia que fomentan las subastas con lances electrónicos, se espera que gran parte de las subastas inversas con lances verbales que hoy se realizan (233 hasta el momento), pasan a realizarse con lances electrónicos.

Con relación a otras entidades, FONAFE está planeando comprar papel bond corporativamente por cuenta de un grupo de sus empresas, utilizando la subasta inversa como medio de elección. Como se puede apreciar, por separado hay muchos ejemplos, pero la unión COMPRAS CORPORATIVAS + SUBASTA INVERSA es una sinergia que se está dando más en el Sector Público, por las ventajas señaladas.

4. Lecciones aprendidas

a. Apoyo logístico.- AKLARA, nuestro proveedor de servicios logísticos, ha resultado muy importante y, precisamente, una lección aprendida es el *know how* para la realización de subastas inversas presenciales con lances electrónicos. Lo que se planea hacer es contar con un proveedor de servicios logísticos para las próximas adquisiciones por subasta inversa.

b. Separación adjudicante- contrate.- En nuestra Buena Práctica, la UCCO – PCM se encarga de centralizar el proceso, el Comité Especial adjudica, pero se

tiene que comunicar la buena pro a las entidades, se tiene que constituir garantías por cada contrato, no se señala (por más mínimo que parezca) quien va a pagar al notario y correr con los gastos del proceso, en fin, se suscitan varios problemas con la centralización del proceso y la descentralización de los requerimientos. Ello amerita ciertos cambios y precisiones en la regulación que puedan hacer las compras corporativas más ágiles.

c. Oportunidad.- Primero se hizo el requerimiento, luego se aprobó el presupuesto de las diversas entidades y, sobre esa base, luego se aprobó el PAAC (Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones) de cada entidad, con lo cual, el proceso de compras corporativas se tuvo que ajustar al PAAC, lo que modificó lo ya trabajado sobre la base de los requerimientos. Por eso, una posible solución es realizar las compras corporativas luego de aprobado el PAAC de cada entidad.

d. Colaboración.- Las entidades se demoraron en enviar su información y requerimientos, algunas tampoco siguieron estrictamente los formatos diseñados por la UCCO. Por ello nos parece que se debe sistematizar el levantamiento de información dando plazos concretos y perentorios por sistema (bajo responsabilidad de los funcionarios responsables), uniformizando de esta manera los requerimientos de información.